



ISSN 2072-9391

№ 2 (58) Июнь 2021

№ 2 (58) June 2021

ТРУДЫ

Академии управления
МВД России

PROCEEDINGS

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

Научно-практическое издание
для руководителей и специалистов
правоохранительных органов

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

МОСКВА • 2021

Главный редактор

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

Заместитель главного редактора

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

ТРУДЫ

АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

2021

№ 2 (58)

ИЮНЬ

Журнал издается
с декабря 2006 г.

Редакционная коллегия

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Editor-in-Chief

Andrei N. KONEV,

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

Deputy Editor-in-Chief

Nikolai V. PAVLICHENKO,

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

PROCEEDINGS

OF THE MANAGEMENT ACADEMY

OF THE MINISTRY OF THE INTERIOR OF RUSSIA

2021

№ 2 (58)

June

The Journal
has been published since
December 2006

Editorial Board of the Journal

Irina A. ANDREYEVA, Dr. of Law, Associate Professor, Professor
at the Department of State and Law Disciplines (Management Academy
of the Ministry of the Interior of Russia). Moscow. Russian Federation;

Vladimir S. AFANASYEV, Dr. of Law, Merited Law Expert
of the Russian Federation, Chief Researcher at the Department
of the History of the Interior Ministry of Russia Problems Studying
at the Research Center (Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia). Moscow. Russian Federation;

Mikhail Yu. VORONIN, Dr. of Law, Professor, Head of the Institute
of International Law and Justice, Moscow State Linguistic University.
Moscow. Russian Federation;

Boris Ya. GAVRILOV, Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert
of the Russian Federation, Professor at the Department of Management
of Bodies and Units Crimes' Investigation (Management Academy
of the Ministry of the Interior of Russia). Moscow. Russian Federation;

Arzygul' M. DZHOROBEKOVA, Dr. of Law, Professor, Deputy Head
for Science at General Major E. A. Aliyev Academy of the Ministry
of the Interior of the Kyrgyz Republic. Bishkek. Kyrgyz Republic;

Zhanat R. DILBARKHANOVA, Dr. of Law, Professor, Deputy Head
for Scientific Work at Makan Yesbulatov Almaty Academy
of the Ministry of the Interior of the Republic of Kazakhstan.
Nur-Sultan. Republic of Kazakhstan;

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

Alexander G. YELAGIN, Dr. of Law, Professor, Professor
at the Department of Management of Public Order Services
(Center for Command Games, Management Academy
of the Ministry of the Interior of Russia). Moscow. Russian Federation;

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

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

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

Ilya P. KORYAKIN, Dr. of Law, Deputy Head for Scientific Work
at the Borimbek Beysenov Karaganda Academy of the Ministry
of the Interior of the Republic of Kazakhstan. Karaganda.
Republic of Kazakhstan;

Ivan V. LEKSIN, Dr. of Law, Associate Professor, Head of the Department
of the Legal Foundations for Management at the Faculty
of the State Management of the State Moscow University named
after M. V. Lomonosov. Moscow. Russian Federation;

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

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

of the Russian Federation. Moscow. Russian Federation;

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

Irina P. MOZHAeva, Dr. of Law, Chief Researcher
at the Department of the Studying Branch Management Problems
at the Research Center (Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia). Moscow. Russian Federation;

Roland S. MULUKAYEV, Dr. of Law, Professor, Chief Researcher
at the Department of the History of the Interior Ministry
of Russia Problems Studying at the Research Center (Management Academy
of the Ministry of the Interior of Russia). Moscow. Russian Federation;

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

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

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

Alexander V. POBEDKIN, Dr. of Law, Professor,
Head at the Department of the Criminal Policy
(Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia).
Moscow. Russian Federation;

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

Alexander P. SOLDATOV, Dr. of Law, Professor, Chief Researcher
at the Department of the History of the Interior Ministry
of Russia Problems Studying at the Research Center
of the Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia.
Moscow. Russian Federation;

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

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

Natalia E. MARTYENKO (Secretary), Dr. of Law, Professor, Professor
at the Department of the Criminal Policy (Management Academy
of the Ministry of the Interior of Russia). Moscow. Russian Federation.

Над номером работали

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

М. А. Фильчагина
В. А. Яровая

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 25.06.2021.
Формат 60×84 1/8.

Объем 24 п. л. Тираж 500 экз.
Первый завод 81 экз.
Выходит 4 раза в год.
Цена свободная.

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

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

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

© Академия управления МВД России, 2021.

ТРУДЫ АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

2021 № 2 (58)

ИЮНЬ

Журнал издается
с декабря 2006 г.

СОДЕРЖАНИЕ

НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

- Гончаров И. В. Тенденции развития законодательства в постиндустриальном обществе 8
Кольцов Д. В. Оперативно-розыскные мероприятия «Проверочная закупка» и «Оперативный эксперимент». Проблема санкционирования требует решения ... 15

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: МЕТОДОЛОГИЯ, ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

- Андреева И. А. Инновационный потенциал социального партнерства в государственном управлении 26
Гапоненко В. Ф., Самольсов П. В. Классификация субъектов административных правонарушений в сфере публичных закупок 37
Солдатов А. П., Братановский С. Н. О совершенствовании правового положения иностранных граждан в России 50

УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

- Аникин В. Н. Направления совершенствования правового регулирования управленческой деятельности в органах внутренних дел 57
Звонарева А. Ю. Проблемы формирования архивов электронных документов в органах внутренних дел Российской Федерации 67
Княжев В. Б., Грищенко Л. Л., Егоров К. А. О перспективных направлениях совершенствования ситуационного управления в органах внутренних дел 75

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

- Миргородская Э. Р. Правовая природа института судебного обжалования в досудебном производстве 84
Шевнов А. В. О концепции административной юрисдикции полиции МВД России 92

ВЫЯВЛЕНИЕ, РАСКРЫТИЕ И РАССЛЕДОВАНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

- Иванов П. И. Финансирование экстремистской деятельности (оперативно-розыскное реагирование) 101
Иванов П. И., Кустов А. М., Веренич И. В. Методико-криминалистическое обеспечение первоначального этапа расследования массовых беспорядков 109
Колесников С. И. Оперативно-розыскная характеристика преступления: от теории к практике 116
Лапин В. О. Общие положения методики расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности: предпосылки формирования и перспективы разработки 122
Парфёнов А. В. Использование психологической информации в розыскной и идентификационной деятельности 132

СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

- Варлакова Т. В. Особенности анализа словесных материалов в ходе судебной лингвистической экспертизы 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://a.mvd.rf> в разделе «Наука».

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

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

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

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

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

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

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ, МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Батмунх Б. Управление рисками в деятельности полиции общественной безопасности Монголии	148
Сизова В. Н. Система наказаний в уголовном законодательстве зарубежных стран	153

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ РЕТРОСПЕКТИВА

Колпаков П. А. Исторический очерк о применении особого административно-правового режима в целях обеспечения экономической безопасности горнорудной промышленности и металлургии на отдельных территориях Российской империи в XIX в.	164
Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я. Вопросы руководства милицией в решениях Государственного Комитета Обороны	174
Рыжова Ю. В. Элементы полицейской системы обеспечения внутренней безопасности в Российской империи во второй половине XIX – начале XX в.	183

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

Латов Ю. В., Ситковский А. Л., Костин С. Г. Сравнение исследований общественного мнения о деятельности полиции на региональном уровне: ФСО versus МВД России	194
--	-----



Worked with issue

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

M. A. Filchagina
V. A. Yarovaya

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 25.06.2021

Format 60×84 1/8

Capacity, printed sheet 24 p. s.

Circulation 500 copies.

Первый завод 81 экз.

Published 4 times a year.

Negotiable price.

Address of the Editorial Office and Publisher:

125171, Zoi i Alexandra

Kosmodemyanskikh St., 8, Moscow.

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

Tel/fax: 8 (499) 745-82-23.

E-mail: ebelik3@mvd.ru

Subscription index

at the General catalogue

«Pressa Rossii»: 15548.

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

Printed by the Unit for Typographic and Operative Printing

of the Publishing Department

of the Management Academy

of the Ministry of the Interior of Russia.

125171, Zoi i Alexandra

Kosmodemyanskikh St., 8, Moscow.

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

By the decision of the Higher

Attestation Commission

of the Ministry of Science and High

Education the Russian Federation

journal «Proceedings

of the Management Academy

of the Ministry of the Interior

of Russia» is included in the list

of reviewed scientific journals,

in which major scientific results

of dissertations for the degree

of doctor and candidate of sciences

should be published

by scientific specialties: 12.00.01,

12.00.02, 12.00.08, 12.00.09,

12.00.11, 12.00.12, 12.00.14.

© Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia, 2021.

PROCEEDINGS

OF THE MANAGEMENT ACADEMY

OF THE MINISTRY OF THE INTERIOR OF RUSSIA

2021

№ 2 (58)

June

The Journal
has been published since
December 2006

CONTENT

SCIENTIFIC METHODOLOGICAL PROBLEMS

Goncharov I. V. Trends in the Development of Legislation in Post-Industrial Society.....8

Kol'tsov D. V. Operational search activities «Test purchase» and «Operational experiment». The problem of authorization requires a solution..... 15

STATE MANAGEMENT: METHODOLOGY, LEGAL ENFORCEMENT

Andreeva I. A. Innovative Potential of Social Partnership in Public Administration26

Gaponenko V. F., Samolysov P. V. Classification of Subjects of Administrative Offenses in the Field of Public Procurement37

Soldatov A. P., Bratanovskij S. N. On Improving the Legal Status of Foreign Citizens in Russia50

MANAGEMENT OF INTERNAL AFFAIRS BODIES

Anikin V. N. Directions for Improving the Legal Regulation of Management Activities in the Internal Affairs Bodies57

Zvonareva A. Yu. Problems of Formation the Electronic Documents' Archives in the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation67

Knyazhev V. B., Grishchenko L. L., Egorov K. A. About Perspective Directions of Improvement of Situational Management in Internal Affairs Bodies75

CRIMINAL LAW AND CRIMINAL PROCEDURE

Mirgorodskaya E. R. The Legal Nature of the Institution of Judicial Appeal in Pre-Trial Proceedings.....84

Shevtsov A. V. On the Concept of Administrative Jurisdiction of the Police of the Ministry of Internal Affairs of Russia92

DETECTION, CLEARANCE AND INVESTIGATION OF CRIMES

Ivanov P. I. Financing of Extremist Activities (Operational and Investigative Response)..... 101

Ivanov P. I., Kustov A. M., Verenich I. V. Methodological and Forensic Support of the Initial Stage of Investigation of Mass Riots 109

Kolesnikov S. I. Operational Search Characteristics of a Crime: from Theory to Practice 116

Lapin V. O. General provisions of the methodology of crime investigation in the sphere of entrepreneurial activity: background of formation and prospects for development 122

Parfyonov A. V. Use of Psychological Information in Search and Identification Activities..... 132

JUDICIAL-EXPERT ACTIVITY

Varlakova T. V. Features of the Verbal Materials Analysis in the Course of Forensic Linguistic Expertise 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://a.mvd.ru> in the «Science» section.

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

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

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

All the articles are double «blind» 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.

FOREIGN EXPERIENCE, INTERNATIONAL COOPERATION

- Batmuh B.** Risk Management in the Public Security Police of Mongolia 148
Sizova V. N. The System of the Punishments in the Criminal Legislation of the Foreign Countries 153

LAW ENFORCEMENT RETROSPECTIVE

- Kolpakov P. A.** Historical Essay on the Application of a Special Administrative and Legal Regime in Order to Ensure the Economic Security of the Mining Industry and Metallurgy in the Certain Territories of the Russian Empire in the XIX Century 164
Mulukaev R. S., Malygin A. Y. Questions of Police Leadership in the Decisions of the State Defense Committee 174
Ryzhova Yu. V. Elements of the Police System of Internal security in the Russian Empire in the Second Half of the XIX – early XX century 183

FORUM FOR DISCUSSION

- Latov Yu. V., Sitkovskiy A. L., Kostin S. G.** Comparison of Public Opinion Research on Police Activities at the Regional Level: Federal Protection Service versus Ministry of Internal Affairs of Russia 194



НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ проблемы

ИГОРЬ ВЛАДИМИРОВИЧ 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

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

УДК 340.130.53

Дата поступления: 1 марта 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

IGOR' VLADIMIROVICH GONCHAROV,
Doctor of Law, Professor,
Professor of 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

Scientific speciality:
12.00.02 – Constitutional Law;
Constitutional Litigation;
Municipal Law.

Тенденции развития законодательства в постиндустриальном обществе

Trends in the Development of Legislation in Post-Industrial Society

Аннотация

Актуальность: в статье на основе социально-юридического анализа рассматриваются проблемные вопросы совершенствования международного, наднационального и национального законодательства в условиях уже сложившегося так называемого постиндустриального общества, критериями уровня развития которого является повсеместная глобализация и информатизация общественных отношений.

Постановка проблемы: в современном постиндустриальном обществе в условиях глобализации и информатизации общественных отношений действуют подчас взаимоположенные тенденции развития международного права, наднационального и национального законодательства. С одной стороны, принципиально новое развитие современных межгосударственных и внутригосударственных отношений не может не повлечь за собой соответствующие изменения действу-

Annotation

The relevance: on the basis of socio-legal analysis, the article examines the problematic issues of improving international, supranational and national legislation in the conditions of the already established so-called post-industrial society, the criteria for the level of development of which is the widespread globalization and informatization of public relations.

The problem statement: in the modern post-industrial society, in the context of globalization and informatization of public relations, there are sometimes mutually contradictory trends in the development of international law, supranational and national legislation. On the one hand, the fundamentally new development of modern interstate and intra-State relations cannot but entail corresponding changes in the current international law and the national legislation of specific States. Universal and national legal regulators are increasingly extending their influence to new social rela-

ющего международного права и национально-го законодательства конкретных государств. Универсальные и национальные правовые регуляторы все активнее распространяют свое действие на новые общественные отношения, объективно возникающие по мере развития человеческого общества. С другой стороны, субъективные процессы международного сотрудничества государств, системный и глубокий кризис, который переживает в настоящее время механизм международного сотрудничества государств, не могут не оказывать негативного влияния на динамику развития универсальных и международных правовых регуляторов.

Цель исследования: раскрыть и проанализировать тенденции формирования современного законодательства в условиях динамично развивающегося современного мира, показать, как процессы глобализации общественных отношений в постиндустриальном обществе влияют на действие универсальных и национальных правовых регуляторов.

Методологическая основа исследования состоит в применении как общенаучных, так и специальных методов исследования: диалектический, логико-юридический, сравнительно-правовой и др.

Результаты и ключевые выводы: в результате исследования автор делает вывод, что в современном мире, несмотря на противоречивое влияние процессов глобализации, системный кризис в международных отношениях, объективно формируются процессы, направленные на совершенствование правового регулирования общественных отношений как на универсальном и региональном, так и национальном уровнях, предполагающие правовую унификацию, расширение сферы правового регулирования на новые общественные отношения, объективно возникающие по мере развития человеческого общества, а также межгосударственных и внутригосударственных общественных отношений.

Ключевые слова: *постиндустриальное общество; глобализация и информатизация общественных отношений; универсальные и национальные правовые регуляторы; предмет правового регулирования; универсальная правовая система; унификация правового регулирования; система международного сотрудничества государств; политика двойных стандартов; многополярный мир.*

tions that objectively arise with the development of human society. On the other hand, the subjective processes of international cooperation of States, the systemic and deep crisis that the mechanism of international cooperation of states is currently experiencing, cannot but have a negative impact on the dynamics of the development of universal and international legal regulators.

The purpose of the study: to reveal and analyze the trends in the development of modern legislation in a dynamically developing modern world, to show how the processes of globalization of public relations in a post-industrial society affect the action of universal and national legal regulators

The methodological basis of the research consists of both general scientific and special research methods application: dialectical, logical-legal, comparative-legal, etc.

The results and key conclusions: as a result of the research, the author concludes that in the modern world, despite the contradictory influence of the processes of globalization, the systemic crisis in international relations, processes are objectively formed aimed at improving the legal regulation of public relations, both at the universal and regional, and national levels, involving legal unification, expanding the scope of legal regulation to new public relations, objectively arising as human society develops, development of inter-state and intra-state public relations.

Keywords: *post-industrial society; globalization and informatization of public relations; universal and national legal regulators; subject of legal regulation; universal legal system; unification of legal regulation; system of international cooperation of states; policy of double standards; multipolar world.*

Совершенствование законодательства является важнейшим условием обеспечения стабильного и поступательного развития любого

государства. Тем более, когда речь идет об эпохе так называемого постиндустриального общества. Критериями уровня развития данного об-

щества является повсеместная информатизация и цифровизация общественных отношений, наличие высокоразвитой промышленности с соответствующим уровнем производительности труда, массовое применение инновационных технологий, развитие сферы услуг и индустрии знаний, обусловленные значительным ростом качества жизни населения. Технологические и научные разработки становятся главной движущей силой экономики. Важнейшими производственными ресурсами, определяющими прогресс общества, становятся в первую очередь знания, информация и научные разработки. Достигнутый уровень развития экономических технологий, рост производительности труда и образовательного уровня участников этих отношений объективно ведет к повышению благосостояния значительной части населения, меняет структуру общества в пользу лиц, занятых интеллектуальным трудом, но и в то же время предъявляет повышенные требования к спросу на соответствующие услуги.

В середине 1970-х гг. в развитых странах резко сокращается доля сельского населения: в Японии – до 15 %, в Германии – до 10 %, в США – до 30 %, в Англии – до 41 %. Напротив, занятость в сфере обслуживания увеличивается: в США – до 65 %, в Японии – до 50 %, в Германии – до 45 %, в Англии – до 43 % [9, с. 22–24].

Как справедливо отмечается, «эпоха постиндустриального общества – это эпоха научно-технической революции, когда наука перестает стоять на обочине реальной экономической жизни и становится непосредственной производительной силой. Наука отныне – это тот рычаг, которым поднимают экономику. Передаточное звено – это новые технологии; они обеспечивают сцепление между собой теоретического знания и экономического ресурса, превращают знание в ресурс, в капитал, в инвестиции, последовательно толкающие вперед национальное и мировое хозяйство» [10, с. 18–20].

Современное постиндустриальное общество невозможно без его информационной составляющей, включающей в себя наличие информационной инфраструктуры, состоящей из информационных и телекоммуникационных сетей, повсеместную цифровизацию и глобализацию общественных отношений, создание единой среды распространения массовой информации [4, с. 6–15].

Все это объективно не может не повлечь за собой соответствующие изменения действующего международного и наднационального права, национального законодательства конкретных государств. Важнейшими тенденциями модернизации законодательства в современном мире являются тенденции, касающиеся миро-

вого сообщества в целом, аспекты и тенденции развития, имеющие отношения к отдельным государствам и национальным правовым системам, а также тенденции развития законодательства конкретных государств применительно к статусу отдельных индивидов. Универсализация общественных отношений объективно способствует формированию такой тенденции, как расширение сферы правового регулирования.

Универсальные и национальные правовые регуляторы все активнее распространяют свое действие на новые общественные отношения, объективно возникающие по мере развития человеческого общества, развития межгосударственных и внутригосударственных отношений. Кроме того, предметом правового регулирования становятся уже имеющиеся общественные отношения, по при этом до недавних пор не являвшиеся в силу самых разных причин объективного и субъективного характера предметом правового регулирования как на международном, так и национальном уровне [5, с. 15–21].

Конечно, можно выделить и примеры сужения сферы правового регулирования, такие как использование в некоторых государствах в качестве регуляторов общественных отношений священных текстов, например Корана, или обычного права [2, с. 3–9]. Но это, скорее, исключение, тем более, что количество таких стран совсем невелико и объективно станет еще меньше. Ведь глобализация и информатизация общественных отношений – это общемировая тенденция. Она не может обойти стороной даже эти государства и влияет на все большее использование этими государствами универсальных правовых регуляторов, в том числе внутренних общественных отношений. Это вообще характерно для права, ведь оно не является нечто застывшим. Для него характерно постоянное развитие, динамика. И стремительное развитие современного мира не может не влиять на характер и темпы развития права [3, с. 12].

Среди тенденций развития международного законодательства современного постиндустриального общества необходимо отметить, что все большую роль в регулировании общественных отношений играют международные нормативные правовые акты, соглашения и договоры. В настоящее время международное право переживает глубочайший кризис, но в большей степени это касается межгосударственных политических отношений. Но законы экономического развития объективны и в большей степени не зависят от политики тех или иных государств. Вместе с тем процесс концентрации производства и капитала выходит за национальные границы отдельных стран во всем мировом сообществе, поэтому процесс интернационализации и интеграции законодательства не оста-

новить. В условиях глобализации общественных отношений наряду с принятием универсальных международных правовых актов, обязательных для исполнения, объективно идет процесс формирования наднационального права непосредственными участниками международных отношений. Государства сознательно идут на ограничение своих некоторых прав и делегирование полномочий соответствующим наднациональным органам. Наиболее яркими примерами этого является право Европейского экономического союза (далее – ЕЭС) [12], где уже сформировался уникальный правовой феномен реально действующего наднационального или европейского права, имеющий двухуровневую систему и включающий в себя документы учредительного характера, такие как Парижский договор об учреждении ЕОУС 1951 г., Римский договор, учреждающий Европейский экономический союз 1957 г., Маастрихтский договор о Европейском экономическом союзе 1992 г., а также акты вторичного права, издаваемые институтами Союза на основе учредительных договоров: регламенты, директивы, рамочные решения, общие решения, рекомендации ЕЭС.

С некоторыми допущениями таким же примером является право Евразийского экономического союза (ЕАЭС), где также принимаются соответствующие правовые акты, имеющие наднациональный характер, обязательные для исполнения прежде всего в сфере межгосударственных экономических отношений. К их числу относятся Договор о Евразийском экономическом союзе, подписанный в г. Астане 29 мая 2014 г., международные договоры в рамках Союза, международные договоры Союза с третьей стороной; решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках их полномочий¹.

В рамках данных организаций к нормам национального законодательства государства добавляются нормативные правовые акты, принимаемые на основании и во исполнение международных соглашений, так как процесс интернационализации источников права неразрывно связан с процессом интеграции государств. Так, например, по Договору о функционировании ЕЭС (Римскому договору) регламенты ЕЭС обязательны внутри каждой страны – члена ЕЭС без принятия специального национального правового акта [10].

Соответственно, в настоящее время объективно идет процесс создания универсальной правовой системы, включающей в себя международное и наднациональное право, национальные правовые системы государств мира, в связи с чем объектом правового регулирования является вся совокупность глобальных общественных отношений.

Конечно, не все так просто и однозначно. Мир достаточно сложен и, к сожалению, во взаимоотношениях между государствами в современном мире очень часто возникают различного рода противоречия, в том числе и в правовой сфере. Особенно это касается взаимоотношений государств, имеющих и обеспечивающих принципиально разные геополитические интересы. А это в том числе предопределяет специфические подходы некоторых западных государств к характеру международного права. Для них это, прежде всего, не право «согласия», как должно быть, а инструмент внешней политики [11, с. 3–10]. К сожалению, ни для кого не секрет тот системный и глубокий кризис, который переживает система международного сотрудничества государств. Политика двойных стандартов в межгосударственных отношениях – это доминанта отношений большинства государств мира. Как правило, это приводит к тому, что критерии оценки поведения тех или иных государств находятся в полной зависимости от лояльности оценивающего. Оправдание зачастую неправомерных действий того или иного государства напрямую связано с их лояльностью на политической арене тому или иному государству, привыкшему доминировать в мире и считающему себя всегда единственно правым. И наоборот, любые действия нелояльных государств или государств-конкурентов, даже правомерные, всегда будут оцениваться по субъективным критериям. Их всегда будут обвинять в нарушении соответствующих норм международного права, в пренебрежении общечеловеческими ценностями, в нарушениях прав человека. Эти государства всегда будут отступать от выполнения своих международных обязательств. При этом лояльные государства или государства-сателлиты могут себе позволить совершать любые действия, даже явно нарушающие нормы международного права, и это не будет предметом обсуждения или осуждения. Тем более это касается собственных действий как внутри страны, так и на международной арене. Подобная ситуация объективно приводит к тому, что право как универсальный регулятор, в том числе и международных отношений, не может не испытывать соответствующее давление со стороны стран, стремящихся доминировать в мире [13].

¹ Например, Договор о статусе Основ законодательства Евразийского экономического сообщества, порядке их разработки, принятия и реализации от 18 июня 2004 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.evrazes.com/docs/view/55> (дата обращения: 05.03.2021).

Тем не менее никто не будет отрицать, что в XXI в. однополярный мир в его американской версии утрачивает способность к самоупорядочиванию. Тенденции таковы, что и само американское общество погружается в хаос, в том числе правовой. События, связанные с проведением выборов Президента США в 2020 г., служат ярким подтверждением этого. Кроме того, однополярный мир объективно уходит в прошлое, современные векторы развития – это уже реально формирующееся многополярное мироустройство.

Тем более что тенденции формирования универсальных правовых регуляторов имеют объективный характер в силу естественного характера развития общественных отношений. И эти тенденции характерны для всех государств, независимо от различных субъективных факторов политического, экономического, правового развития тех или иных государства, национальных, ментальных, исторических и религиозных традиций народов, их населяющих.

Кроме того, говоря о тенденциях развития законодательства в современном мире, нельзя не учитывать тот факт, что участниками межгосударственных отношений являются государства с различными правовыми системами. Это не может не влиять на соотношение публичного и частного права. С одной стороны, это ведет к стиранию границы между частным и публичным правом, а с другой – постепенно повышается роль норм публичного права над частноправовыми, т. е. государства стремятся к более активному вмешательству в отношения между физическими и юридическими лицами. Это проявляется в том, что государство накладывает свои ограничения при реализации субъектами своих прав и свобод. Также государства сами все чаще выступают субъектами гражданско-правовых отношений (например, заключение договоров, в которых одной из сторон является государство).

Формирующийся в настоящее время глобальный постиндустриальный информационный мир стремится к открытости, экономической, социальной и культурной интеграции различных стран, тем самым потенциально создавая угрозы институту государства, с одной стороны. С другой стороны, современное государство в условиях объективного усложнения общественных отношений, в реалиях глобальной модернизации социальной системы все более интегрируется в информационно-компьютерную виртуальную реальность в условиях практически полной цифровизации общественных отношений. И здесь важнейшей задачей, стоящей перед государством, в условиях практически полной «цифровой» прозрачности общественных отношений является зада-

ча обеспечения информационной (национальной) безопасности как самого государства, так и конкретного индивида, учитывая что современные технологии, переход на принципиально новые механизмы управления могут как служить государству, так и наносить вред ему и его гражданам. А это невозможно без соответствующего нормативного правового урегулирования все более усложняющихся общественных отношений в рамках международного, наднационального и внутригосударственного права [9, с. 81–85]. Ярким примером этого является законодательное урегулирование так называемого права на «забвение» в Европейском Союзе и в Российской Федерации [6, с. 93–98].

Кроме того, среди тенденций развития источников права постиндустриального общества важное место стали занимать интернет – обычаи. Новшества, регулярно используемые в интернете, часто игнорируют традиционные модели правового регулирования. Сейчас древний источник права – обычай, известный во всех правовых системах, служит потенциальным источником интернет-законодательства. Например, появление интернет-торговли, основанной на принципиально новых общественных отношениях, предполагает создание новой системы норм внутри институтов гражданского и торгового права. В связи с этим обычай играет очень большую роль в разъяснении положений и заполнении пробелов данных правоотношений [8, с. 23–28].

Тенденции развития законодательства постиндустриального общества не могут не затрагивать основы жизнедеятельности, а также права и свободы отдельных индивидов. Стремительное развитие цифровых технологий, насыщение фактически всех общественных отношений весомой информационной составляющей объективно приводят в том числе к появлению новых прав человека, таких как: право пользования коммуникационными сетями и коммуникациями; право людей на создание, получение и использование цифровой информации самых различных видов; право на конфиденциальность персональной информации; право на неприкосновенность частного информационного пространства и др.

Соответственно, это предполагает необходимость их нормативного закрепления. Без правового обеспечения этих прав невозможно создать эффективный механизм их реализации и защиты. Так, 28 января 1981 г. в г. Страсбурге была принята Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных. В Конвенции впервые дано определение базовым понятиям информационного мира, таким как: «персональные данные», «автоматизированные базы данных», «автомати-

ческая обработка персональных данных» и др. Кроме того, Конвенция как документ императивного характера накладывает соответствующие обязанности на государства по защите физических лиц от возможных нарушений их прав при сборе и обработке соответствующих персональных данных.

Будапештская Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации, принятая 23 ноября 2001 г. государствами — членами Совета Европы г., предлагает государствам — членам Совета Европы в целях защиты прав человека внесение соответствующих правовых норм в национальное уголовное законодательство, предполагающих ответственность за преступления в сфере компьютерной информации (Раздел 1. Материальное уголовное право, ст. 2—13 Конвенции).

Россия также в этом плане не является исключением. В сфере информационных технологий в Российской Федерации уже принят ряд соответствующих нормативных правовых актов: базовый Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»². В его развитие принят ряд других законодательных актов в сфере информационных технологий: федеральные законы от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», Закон от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»³.

² Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3442.

³ О персональных данных: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3451; Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации:

Таким образом, можно констатировать, что общемировой процесс глобализации существенно влияет на модернизацию законодательства современных государств [7, с. 15—18]. Все более широкое использование международных правовых стандартов в правоприменительной практике государств, стандартов в сфере прав и свобод человека и гражданина, стандартов в сфере финансовых, торговых, экономических и других отношений объективно ведет к правовой интеграции при регулировании общественных отношений. Глобализация общественных отношений приводит к сближению самых различных правовых систем мира, унификации законодательства, использованию самых различных источников права и поиску принципиально новых регуляторов складывающихся общественных отношений [1, с. 26—30]. Соответственно, тенденции правового развития постиндустриальных государств во время всеобщей глобализации беспрецедентны по своей сложности, темпу изменений, а также по неопределенности вектора их развития.

Эта естественная неопределенность ставит важнейшие задачи перед современной правовой наукой как теоретико-правовой, так и отраслевой и прикладной, по исследованию соответствующих областей знаний, отраслей права с целью правовой адаптации современных правовых систем, норм международного, наднационального и национального права к тем изменениям, которые объективно будут происходить в современном мире по мере развития человеческого общества во взаимоотношениях между государствами и между государствами с собственными гражданами.

федер. закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 62171; О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию: федер. закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 48; О средствах массовой информации: закон от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 // Рос. газ. 1992. 8 февр. № 7. Ст. 300.

Список литературы:

1. Безбородов Ю. С. Универсализация и локализация международно-правового регулирования в условиях глобализации // Российский юридический журнал. 2013. № 3.
2. Белякович Е. В. Понятие и пределы правового регулирования // Сибирский юридический вестник. 2006. 4 (35).
3. Зорькин В. Д. Цивилизация права и развитие России: монография. Москва, 2015.
4. Иншакова А. О. Реакция права на вызовы высоких технологий в инновационной России // Legal Concept = Правовая парадигма. 2018. Т. 17. № 4.

References:

1. Bezborodov Yu. S. Universalizaciya i lokalizaciya mezhdunarodno-pravovogo regulirovaniya v usloviyah globalizacii // Rossijskij juridicheskij zhurnal. 2013. № 3.
2. Belyakovich E. V. Ponyatie i predely pravovogo regulirovaniya // Sibirskij juridicheskij vestnik. 2006. 4 (35).
3. Zor'kin V. D. Civilizaciya prava i razvitie Rossii: monografiya. Moskva, 2015.
4. Inshakova A. O. Reakciya prava na vyzovy vysokih tekhnologij v innovacionnoj Rossii // Legal Concept = Pravovaya paradihma. 2018. T. 17. № 4.

5. Калинин П. А. Понятие и общая характеристика принципов российского законодательства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 1 (90).
6. Кирикова А. А., Харсеева О. В. Права человека новейшего времени: проблемы реализации российского «права на забвение» // Права человека: история, теория, практика: сборник научных статей V Всероссийской научно-практической конференции. 2016.
7. Лановая Г. М. Глобализация как тенденция развития современного права: миф или реальность? // История государства и права. Москва, 2012. № 11.
8. Лисицын-Светланов И. А. Правовой обычай в Интернете // Труды Ин-та государства и права Российской академии наук. 2010. № 5.
9. Орехов А. М. Социальная философия: предмет, структурные профили и вызовы на рубеже XXI века. Москва, 2011.
10. Платонова С. И. Парадигмальный характер социального знания. Ижевск, 2014.
11. Смирнов И. С. Роль права в условиях развития цифровой экономики. Modern Science. 2019. № 8-1.
12. Четвериков А. О. Договор о функционировании Европейского Союза (перевод). URL: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu/> (дата обращения: 21.01.2021).
13. Юмашев Ю. М. Западная доктрина международного права начала XXI века (краткий обзор) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 1.
5. Kalinin P. A. Ponyatie i obshchaya harakteristika principov rossijskogo zakonodatel'stva // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoj akademii. 2013. № 1 (90).
6. Kirikova A. A., Harseeva O. V. Prava cheloveka novejshego vremeni: problemy realizacii rossijskogo «prava na zabvenie» // Prava cheloveka: istoriya, teoriya, praktika: sbornik nauchnyh statej V Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii. 2016.
7. Lanovaya G. M. Globalizaciya kak tendenciya razvitiya sovremennogo prava: mif ili real'nost'? // Istoriya gosudarstva i prava. Moskva, 2012. № 11.
8. Lisicyan-Svetlanov I. A. Pravovoj obyčaj v Internetе // Trudy In-ta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk. 2010. № 5.
9. Orekhov A. M. Social'naya filosofiya: predmet, strukturnye profili i vyzovy na rubezhe XXI veka. Moskva, 2011.
10. Platonova S. I. Paradigmal'nyj harakter social'nogo znaniya. Izhevsk, 2014.
11. Smirnov I. S. Rol' prava v usloviyah razvitiya cifrovoj ekonomiki. Modern Science. 2019. № 8-1.
12. Chetverikov A. O. Dogovor o funkcionirovanii Evropejskogo Soyuzа (perevod). URL: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu/> (data obrashcheniya: 21.01.2021).
13. Yumashev Yu. M. Zapadnaya doktrina mezhdunarodnogo prava nachala XXI veka (kratkij obzor) // Pravo. Zhurnal Vyshej shkoly ekonomiki. 2009. № 1.

Для цитирования:

Гончаров Игорь Владимирович. Тенденции развития законодательства в постиндустриальном обществе // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 8–14.

For citation:

Goncharov Igor' Vladimirovich. Trends in the development of legislation in post-industrial society // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). P. 8–14.

ДМИТРИЙ ВАЛЕНТИНОВИЧ КОЛЬЦОВ,
доцент кафедры оперативно-розыскной
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

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

УДК 343.211.3:343.985

Дата поступления: 11 марта 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

DMITRIY VALENTINOVICH KOL'TSOV,
Candidate of Law,
Associate Professor at the Department
of the Operative Search Activity in the Law
Enforcement Bodies Saint Petersburg University
of the Interior Ministry of Russia
Russian Federation, 198206,
Saint Petersburg, Letchika Pilyutova St., 1
E-mail: kdv.16@yandex.ru

Scientific speciality
12.00.12 – Criminalistics;
Forensic Work;
Operative Search Activity.

Оперативно-розыскные мероприятия «Проверочная закупка» и «Оперативный эксперимент». Проблема санкционирования требует решения

Operational Search Activities «Test Purchase» and «Operational experiment». The Problem of Authorization Requires a Solution

Аннотация

Актуальность изучения и анализа вопросов определения сбалансированного уровня санкционирования оперативно-розыскных мероприятий, замысел которых содержит моделирование противоправного поведения, обусловлена стабильно значительным количеством жалоб, поступающих в Европейский Суд по правам человека на предмет возможных провокационных действий сотрудников оперативных подразделений российских правоохранительных органов при проведении оперативно-розыскных мероприятий «Проверочная закупка» и «Оперативный эксперимент».

Постановка проблемы: настоящей статьей автор продолжает цикл публикаций, посвященных проблемам имплементации в правовое регулирование оперативно-розыскной деятельности положений прецедентной практики Европейского Суда по правам человека, разработанной в рамках рассмотрения жалоб на применение тактических приемов агентурной провокации. Представленная работа рассматривает данные вопросы в контексте неоднократно акцентированной Европейским Судом по правам человека системной проблемы отечественного законода-

Annotation

The relevance of studying and analyzing the issues of determining the balanced level of authorization of operational-search activities, the plan of which contains the modeling of illegal behavior, is due to the consistently significant number of complaints received by the European Court of Human Rights regarding possible provocative actions of employees of operational units of Russian law enforcement agencies during the operational-search activities "Test Purchase" and «Operational Experiment».

The problem statement: this article continues a series of publications devoted to the problems of implementing the provisions of the case-law of the European Court of Human Rights in the legal regulation of operational-search activities, developed in the framework of consideration of complaints about the use of tactical techniques of agent provocation. The presented work examines these issues in the context of the systemic problem of domestic legislation repeatedly emphasized by the European Court of Human Rights, related to the insufficient level of authorization of the OPM «test purchase» and

тельства, связанной с недостаточным уровнем санкционирования ОРМ «Проверочная закупка» и «Оперативный эксперимент». Автор обращает внимание на необходимость принятия взвешенного решения, связанного с повышением уровня санкционирования указанных оперативно-розыскных мероприятий.

Цель исследования: рассмотрение вопросов генезиса правовой позиции Европейского Суда о наличии соответствующей системной проблемы отечественного оперативно-розыскного законодательства, анализ обстоятельств, указывающих на необходимость определения сбалансированного уровня санкционирования оперативно-розыскных мероприятий «Проверочная закупка» и «Оперативный эксперимент», а также выработка с учетом доктринальных оценок ведущих специалистов в области правового регулирования оперативно-розыскной деятельности путей решения рассматриваемого вопроса.

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

Результаты и ключевые выводы: ввиду значительного количества поступающих в Страсбург жалоб акцентируемая Европейским Судом по правам человека системная проблема недостаточного уровня санкционирования оперативно-розыскных мероприятий, замысел которых содержит моделирование противоправного поведения, за последний год значительно усугубилась и требует своего срочного решения на уровне законодателя. Наиболее сбалансированным способом ее решения является внесение изменений в ч. 7 ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», предусматривающих отнесение оперативно-розыскных мероприятий «Проверочная закупка» и «Контролируемая поставка» предметов, веществ и продукции, свободная реализация которых запрещена либо оборот которых ограничен, а также «Оперативный эксперимент» к перечню мероприятий, требующих судебного санкционирования.

Ключевые слова: оперативно-розыскная деятельность; оперативно-розыскные мероприятия; провокация; агентурная провокация; права человека и гражданина; права личности; обстоятельства, исключающие преступность деяния; Европейский Суд по правам человека; правовая позиция Европейского Суда по правам человека; имплементация решений Европейского Суда по правам человека; системная проблема; оперативный эксперимент; проверочная закупка; контролируемая поставка; санкционирование оперативно-розыскных мероприятий; прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью; оперативно-розыскные мероприятия судебного санкционирования.

«operational experiment». The author draws attention to the need to make a balanced decision related to increasing the level of authorization of these operational search activities.

The purpose of the study: to consider the genesis of the legal position of the European Court of Justice on the existence of a relevant systemic problem of domestic operational-search legislation, to analyze the circumstances indicating the need to determine a balanced level of authorization of operational-search measures «Test Purchase» and «Operational experiment», as well as to develop, taking into account the doctrinal assessments of leading experts in the field of legal regulation of operational-search activities, ways to solve the issue under consideration.

The methods: general scientific (description, comparison), formal-logical (analysis, synthesis, analogy), content analysis, expert assessment.

The results and key conclusions: due to the significant number of complaints received in Strasbourg, the systemic problem highlighted by the European Court of Human Rights of the insufficient level of authorization of operational-search activities, the design of which contains the modeling of illegal behavior, has significantly worsened over the past year and requires an urgent solution at the level of the legislator. The most balanced way to solve it is to make changes to Part 7 of the Article. 8 of the Federal Law «On Operational Search Activities», which provides for the assignment of operational search activities «Verification purchase» and «Controlled delivery» of items, substances and products, the free sale of which is prohibited or the turnover of which is limited, as well as «Operational Experiment» to the list of activities requiring judicial authorization.

Keywords: operational search activity; operational search activities; provocation; agent provocation; human and civil rights; individual rights; circumstances precluding the criminality of the act; European Court of Human Rights; legal position of the European Court of Human Rights; implementation of decisions of the European Court of Human Rights; systemic problem; operational experiment; test purchase; controlled delivery; authorization of operational search activities; prosecutor's supervision of operational search activities; operational-search measures of judicial authorization.

Дискуссия о проблеме определения сбалансированного уровня санкционирования оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ), проводимых в форме негласных агентурных оперативно-тактических операций, замысел которых содержит моделирование противоправного поведения, является в настоящее время одним из самых острых вопросов правового регулирования оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД). Ключевым драйвером назревшей необходимости пересмотра существующего законодательного подхода к условиям проведения ОРМ «Проверочная закупка» и «Оперативный эксперимент» являются правовые позиции Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), объединяемые в так называемую группу дел «Ваньян»¹. В течение последних пятнадцати лет в соответствующий эволюционный массив прецедентной практики вошло 19 постановлений Европейского Суда, установивших факты нарушения положений п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция)² по обращениям 108 заявителей в контексте использования в отечественном уголовном судопроизводстве доказательств, источниками которых явились результаты ОРД, полученные оперативно-розыскными органами с использованием тактических приемов, содержащих элементы агентурной провокации.

По мнению Европейского Суда, основной причиной выявления столь значительного количества содержательно похожих фактов нарушений положений п. 1 ст. 6 Конвенции является системная проблема отечественного оперативно-розыскного законодательства, выражающаяся в отсутствии «прозрачной и предсказуемой» процедуры санкционирования и порядка проведения ОРМ «Проверочная закупка» и «Оперативный эксперимент», целевым образом направленных на выявление незаконной торговли наркотиками или получения взятки. Соответствующая правовая позиция ЕСПЧ основывается на позитивном результате корректирования национального законодательства Португалии в части установления судебного санкционирования проверочных закупок, предпринятом законодателем данной страны в рамках общих мер реагирования по вынесенному в 1998 г. постановлению Teixeira de Castro

v. Portugal³. После внесения соответствующих новелл в законодательство Европейский Суд не выносил постановлений о нарушении Португалией п. 1 ст. 6 Конвенции по аналогичным делам, что подтвердило, по мнению ЕСПЧ, положительный эффект данной меры [1].

В 2019 г. нами совместно с профессором А. В. Шахматовым была опубликована статья, посвященная возможным путям решения требований Страсбургского правосудия по повышению уровня санкционирования вышеуказанных ОРМ [5]. В рамках работы на примере оперативных подразделений полиции была сделана попытка обоснования целесообразности рассмотрения вопроса о внесении в ведомственные нормативные акты, касающиеся организации ОРД, положений об установлении минимального порога санкционирования ОРМ, замысел которых содержит моделирование противоправного поведения, на уровне руководителей региональных территориальных органов субъектов оперативно-розыскной деятельности. При подготовке своих предложений в качестве базиса мы использовали решение Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроекту деятельности от 5 марта 2018 г. № 7 о нецелесообразности внесения в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»⁴ изменений и дополнений в части санкционирования независимым органом вышеуказанных ОРМ [2].

До настоящего времени ситуация с определением сбалансированного уровня санкционирования рассматриваемых ОРМ не претерпела никаких кардинальных изменений. Тем не менее за прошедшие с момента решения правительственной комиссии два года произошел ряд обстоятельств, которые, на наш взгляд, дополнительно акцентировали необходимость разработки взвешенного решения по данной проблематике. В рамках настоящей статьи мы хотим остановиться на указанных обстоятельствах, провести их анализ, а также с учетом доктринальных оценок ведущих специалистов в области правового регулирования ОРД предложить доработанные пути решения рассматриваемого вопроса.

Развивая выдвинутый тезис, представляется целесообразным начать с актуальных статистических данных о поступивших в Страсбург обращениях из Российской Федерации по во-

¹ Case Vanyan v. Russia [Электронный ресурс] // Официальный сайт Департамента Комитета министров Совета Европы по контролю за исполнением решений ЕСПЧ. URL: <https://www.coe.int/ru/web/execution> (дата обращения: 02.03.2021).

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

³ Teixeira de Castro v. Portugal [Электронный ресурс]: постановление ЕСПЧ от 9 июня 1998 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://www.echr.coe.int> (дата обращения: 02.03.2021).

⁴ Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

просам агентурной провокации, а также анализа ключевых правовых позиций, применяемых Европейским Судом при рассмотрении подобных жалоб.

При обращении к общедоступной базе данных HUDOC ЕХЕС Комитета министров Совета Европы (далее – КМСЕ) можно непосредственно убедиться, что только в 2020 г. в рамках группы дел «Ваньян» Европейским Судом с использованием упрощенной процедуры вынесено три типовых постановления по обращениям 30 заявителей, в рамках которых были установлены конвенциальные нарушения, обусловленные использованием отечественными оперативно-розыскными органами тактических приемов, содержащих элементы агентурной провокации. По состоянию на август 2020 г. еще более 150 подобных жалоб находились на рассмотрении Европейского Суда [3].

В 2020 г., как и в предыдущих постановлениях данной группы, ключевой правовой позицией, определяющим вектор рассмотрения подобных обращений из Российской Федерации явилось наличие в отечественном оперативно-розыскном законодательстве системной проблемы: связанной с отсутствием «прозрачной и предсказуемой» процедуры санкционирования и порядка проведения ОРМ «Проверочная закупка» и «Оперативный эксперимент» (например, § 7–8 постановления *Medvedev and others v. Russia*⁵).

При этом следует уточнить, что особая направленность на выявление в рамках рассмотрения схожих по содержанию обращений, «структурных» или «системных» проблем в законодательстве стран – участниц Совета Европы, послуживших причиной конвенциональных нарушений, обусловлена реализацией одной из задач деятельности Европейского Суда. Основой подобной практики послужила Резолюция КМСЕ № Res(2004)3 «О постановлениях, выявляющих основополагающую системную проблему»⁶. Данный документ призывает ЕСПЧ к отражению в тексте постановлений результатов анализа внутригосударственного законодательства, обуславливающих возможные причины многочисленных аналогичных обращений. В качестве общей цели поиска системных проблем в национальных законодательствах декларируется оказание помощи странам-участницам в нахождении приемлемого

правового решения, а также обеспечение деятельности КМСЕ по контролю за исполнением постановлений Европейского Суда. Результаты данного направления деятельности Страсбургской юриспруденции были высоко оценены в 2012 г. на министерской конференции Совета Европы в г. Брайтоне (Великобритания) и зафиксированы в Брайтоновской декларации, отражающей основные направления реформирования деятельности ЕСПЧ.

В 2020 г. во всех постановлениях группы «Ваньян» текстовое содержание раздела, отражающего проведенный комитетом Европейского Суда правовой анализ обстоятельств обращений, является практически идентичным⁷. В качестве источника первичного прецедента делается отсылка к § 126 дела *Veselov and Others v. Russia*⁸ (2012 г.), содержащего правовую позицию ЕСПЧ о наличии в отечественном законодательстве «системного сбоя», выражающегося в отсутствии «прозрачной и предсказуемой» процедуры санкционирования ОРМ «Проверочная закупка». К негативным последствиям при этом относятся дискретные (произвольные) полномочия оперативно-розыскных органов в отношении объектов проведения ОРМ, а также сложности национальных судов в процессе рассмотрения доводов защиты об агентурной провокации.

Определенный интерес может представлять семантическое значение глагола «reiterate» (англ.), отражающее особенности упоминания и применения данной правовой позиции Европейского Суда, смысловая коннотация которого предполагает неоднократное утверждение какого-либо факта, носящее определенный «эффект утомления»⁹.

Помимо итоговых постановлений, Европейский Суд регулярно поднимает вопрос о рассматриваемой системной проблеме на этапе коммуницирования обращений на конвенциональные нарушения. Одним из основных элементов соответствующей стадии судебного рассмотрения является первичное информирование представителей национальных властей о принятых к рассмотрению жалобах, прошедших проверку на предмет критериев приемлемости, а также постановка перед сторонами интересующих ЕСПЧ вопросов.

В контексте статьи особое внимание привлекает повторно направленный в сентябре 2019 г. вопрос Уполномоченному Рос-

⁵ *Medvedev and others v. Russia* [Электронный ресурс]: постановление ЕСПЧ от 26 ноября 2020 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://www.echr.coe.int> (дата обращения: 02.03.2021).

⁶ Resolution Res(2004)3 of the Committee of Ministers on judgments revealing an underlying systemic problem (adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004, at its 114th Session) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Департамента Комитета министров Совета Европы по контролю за исполнением решений ЕСПЧ. URL: <https://www.coe.int/ru/web/execution> (дата обращения: 02.03.2021).

⁷ См. например: постановления: *Medvedev and others v. Russia* от 26 ноября 2020 г.; *Bokov and others v. Russia* от 26 марта 2020 г.; *Livadnyi and others v. Russia* от 26 марта 2020 г.

⁸ *Veselov and Others v. Russia* [Электронный ресурс]: постановление ЕСПЧ от 2 октября 2012 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://www.echr.coe.int> (дата обращения: 02.03.2021).

⁹ Согласно данным онлайн словаря Merriam-Webster.

сийской Федерации при ЕСПЧ по жалобе Е. В. Кузьминой и иным восьми обращениям. Согласно опубликованной в базе данных HUDOC информации, Европейский Суд предложил представителю нашей страны обновить свои правовые позиции по группе дел «Ваньян» в части предоставления сведений о принятых общих мерах реагирования на системную проблему, впервые обозначенную в постановлении *Veselov and Others v. Russia*, а также повторно затронутую судом в деле *Lagutin and Others v. Russia*¹⁰. При этом особый акцент в тексте вопроса сделан на «...любых мерах законодательного характера, устанавливающих процедурные ограничения проведения ОРМ «Проверочная закупка» и «Оперативный эксперимент», включая прозрачную и предсказуемую процедуру санкционирования данных оперативно-розыскных мероприятий судебным или иным независимым органом...»¹¹.

К сожалению, материалы ответа Уполномоченного Российской Федерации при ЕСПЧ отсутствуют в общедоступном режиме. По нашему мнению, их содержание может быть во многом созвучно ранее представленному в Страсбург меморандуму властей Российской Федерации по жалобе Е. В. Кузьминой и иным восьми обращениям. Указанный документ отражает правовые позиции нашей страны по аналогичному вопросу, поставленному Европейским судом в 2016 г. в рамках первичной коммуникации вышеуказанных жалоб.

Согласно данным сотрудника Секретариата Европейского Суда Н. А. Брейди, в тексте вышеуказанного меморандума содержится перечисление «...ведомственных инструкций, в соответствии с которыми органы, осуществляющие оперативно-розыскные мероприятия, должны действовать таким образом, чтобы избежать провокации, а органы прокуратуры обязаны выявлять такие ситуации...». Кроме того, в документе имеются ссылки на «... меры, принятые Верховным Судом Российской Федерации для усиления судебного контроля в ходе рассмотрения уголовного дела путем анализа и обобщения правоприменительной практики и издания соответствующих указаний нижестоящим судам...». В заключении меморандума «...власти Российской Федерации предложили считать данную проблему решенной, а гаран-

тии — надлежащим образом закрепленными в российском законодательстве» [1].

Общие результаты рассмотрения в 2019–2020 гг. обращений в рамках группы дел «Ваньян», обусловленные устойчивой правовой позицией Страсбургской юриспруденции по вопросу санкционирования ОРМ «Проверочная закупка» и «Оперативный эксперимент», а также количественные показатели поступающих однотипных жалоб на агентурную провокацию не остались без внимания Министерства юстиции Российской Федерации, в чьи функции входит непосредственное представительство нашей страны в Европейском Суде. Несмотря на упомянутое выше решение Комиссии по законопроектной деятельности, в ноябре прошлого года данным федеральным органом исполнительной власти была вновь актуализирована проблематика необходимости определения сбалансированного уровня санкционирования ОРМ, замысел которых содержит моделирование противоправного поведения.

Соответствующая позиция Министерства юстиции Российской Федерации по рассматриваемому вопросу отражена в Приложении № 2 «Доклада о результатах правоприменения в Российской Федерации за 2019 год», перечисляющего постановления Европейского Суда, в связи с которыми необходимо внесение изменений в отечественное законодательство [3]. Один из пунктов данного перечня отдельно посвящен прецедентной практике ЕСПЧ по группе дел «Ваньян» и содержит непосредственную ссылку на выявленную Страсбургской юриспруденцией системную проблему отсутствия надлежащих механизмов санкционирования ОРМ «Проверочная закупка» и «Оперативный эксперимент». Авторами доклада в качестве варианта исполнения решений ЕСПЧ выносятся предложение, адресованное Верховному Суду Российской Федерации и ряду федеральных ведомств, о необходимости дополнительной проработки вопроса о внесении изменений в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» в части «...санкционирования независимым органом (прокурором или судом) проведения проверочной закупки и иных аналогичных ОРМ с учетом принятых мер и складывающейся в этой связи правоприменительной практики компетентных государственных органов, а также практики Европейского Суда» [3].

Опираясь на изложенное, полагаем, что вынесенные в 2019–2020 годах типовые постановления Европейского Суда и подготовленные в их развитие предложения Министерства юстиции Российской Федерации о необходи-

¹⁰ *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: 02.03.2021).

¹¹ Application no. 66152/14 *Yevgeniya Vitalyevna KUZMINA against Russia and 8 other applications* [Электронный ресурс] // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://www.echr.coe.int> (дата обращения: 02.03.2021).

мости корректировки Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» подтверждают выдвинутый нами тезис об особой актуальности проблематики определения сбалансированного уровня санкционирования ОРМ, замысел которых содержит моделирование противоправного поведения.

Правовые позиции Европейского Суда по вопросам санкционирования ОРМ «Проверочная закупка» и «Оперативный эксперимент» не остались без внимания ученых, занимающихся правовым регулированием оперативно-розыскной деятельности. Наиболее последовательно затрагивает их в своих работах профессор А. И. Чечётин. С дополнительной опорой на результаты рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации жалоб на проведение рассматриваемых ОРМ ученым констатируется «...недостаточная эффективность ведомственного санкционирования проверочных закупок наркотиков и оперативного эксперимента...», обусловленная его «формальным характером» [13]. В качестве типичных примеров нарушения установленного порядка осуществления подобных ОРМ им приводятся случаи санкционирования постановлений неуполномоченными руководителями оперативно-розыскных органов, вынесения их «задним числом», а также отсутствия в резолютивной части сведений об объектах мероприятий, планируемом месте и времени их проведения. Резюмируя свою позицию, профессор А. И. Чечётин отмечает, что «...рекомендации ЕСПЧ следует признать весьма актуальными и дающими недвусмысленный сигнал законодателю о необходимости установления независимого предварительного контроля за проведением проверочных закупок наркотиков и оперативных экспериментов, который может быть возложен на органы прокуратуры...» [7, с. 181–184].

Во многом аналогичные предложения о необходимости делегирования органам прокуратуры полномочий по санкционированию ОРМ были выдвинуты с позиций уголовно-процессуального права Т. В. Трубниковой [12] и Ю. Б. Чупилкиным [14] по результатам рассмотрения ими проблематики отграничения провокации от правомерных оперативно-розыскных мероприятий в прецедентной практике Европейского Суда.

Поддерживает подобную корректировку оперативно-розыскного законодательства и адвокатское сообщество. В рамках разработанных по инициативе законодателя предложений об усилении роли прокуратуры в процедуре расследования уголовных дел Федеральная палата адвокатов Российской Федерации на основании правовых позиций ЕСПЧ по группе

дел «Ваньян» обосновала назревшую необходимость расширения полномочий прокуратуры по надзору за законностью при проведении ОРД. С этой целью представители адвокатуры полагают необходимым «...внести в статью 30 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» дополнения, предоставляющие право прокурору санкционировать проведение оперативных экспериментов, проверочных закупок и наблюдений...», а также дополнить ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» положениями о том, что «...оперативный эксперимент, проверочная закупка и наблюдение проводятся на основании санкции прокурора и только при наличии достаточных оснований» [6].

Проблематика недостаточного уровня санкционирования рассматриваемых ОРМ обсуждалась и на законодательном уровне. Так, в ходе обсуждения доклада Генерального прокурора Российской Федерации сенатором О. Ф. Ковитиди на основании многочисленных обращений граждан и неблагоприятной практики Европейского Суда был поднят вопрос о принимаемых прокуратурой мерах по преодолению сложившейся ситуации. Генеральный прокурор согласился с высказанной оценкой ситуации и отметил, что «...Европейский суд неоднократно указывал в своих решениях на эту проблему и обращал внимание на то, что санкционирование таких ОРМ должно осуществляться независимым органом...». В качестве выхода из сложившейся ситуации докладчиком было предложено на законодательном уровне делегировать данные полномочия органам прокуратуры¹².

Анализируя приведенные доктринальные оценки ученых и инициативы правоприменителей, нельзя не отметить превалирование среди них позиции о целесообразности наделения органов прокуратуры функциями по осуществлению предварительного контроля рассматриваемых ОРМ.

Аргументация подобного подхода во многом строится на критических результатах осмысления реалий существующей системы проведения ОРМ и следственных действий, ограничивающих конституционные права личности. При этом констатируется, что существующий в настоящее время «...предварительный судебный контроль в этой части скорее напоминает не деятельность суда, а некую административную процедуру...» [8], в рамках которой выносятся «разовые судебные-контрольные акты» [8].

¹² Стенограмма четырехста одиннадцатого заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 26 апреля 2017 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/79307/transcript> (дата обращения: 02.03.2021).

По нашему мнению, соответствующие оценки являются результатом осмысления позиции Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно обращал внимание на особую правовую природу предварительного судебного контроля за законностью и обоснованностью ОРМ, обусловленную невозможностью ее отнесения ни к «...судебному разбирательству, ни к даже подготовительным действиям к судебному заседанию...»¹³.

Рассуждая с позиции целесообразности надделения органов прокуратуры подобными функциями, можно привести ряд доводов, указывающих на возможные недостатки процедуры судебного рассмотрения вопроса о разрешении проведения ОРМ. В частности, к ним относится гипотетическая вероятность как неполного исследования судьей фактических оснований ОРМ, так и проявления им не критичного подхода к аргументации инициаторов мероприятий. Потенциальной причиной допустимости подобной ситуации может выступить определенная совокупность объективных и субъективных факторов.

В частности, к важнейшему объективному фактору можно отнести жесткое временное требование незамедлительности, установленное положениями ч. 2 ст. 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». Вследствие данного подхода законодателя судья, рассматривающий ходатайство о проведении ОРМ, являясь фактически лишь эпизодическим участником оперативно-розыскного производства, не имеющим возможность оценить его в динамике, зачастую физически ограничен в возможности на основе ограниченного пакета документов «...досконально разобраться во всех хитросплетениях и нюансах, предопределяющих законность (незаконность) и обоснованность (необоснованность) ...» [8] того или иного мероприятия.

Причиной отдельных проявлений субъективного не критичного подхода к доводам инициаторов мероприятий могут служить обусловленные реализацией принципа конспирации особенности осуществления процедуры предварительного судебного контроля за законностью и обоснованностью ОРМ, предусматривающие принятие решения судьей в единоличном порядке в отсутствие правового спора [4].

С учетом данных обстоятельств приверженцами надделения органов прокурату-

ры комплексом дополнительных полномочий по санкционированию ОРМ констатируется фактическое тождество процедуры предварительного судебного контроля за проведением ОРМ и функций прокурорского надзора за ОРД, носящих общие административно-юрисдикционные черты [10]. При этом ключевым различием этих двух видов контрольно-надзорной деятельности является возможность инициативного динамичного участия уполномоченных прокуроров в процессе оперативно-розыскного производства на всех организационно-тактических формах ОРД. На основе подобной аргументации делается вывод о гипотетическом потенциале повышения уровня гарантий защиты личности от применения тактических приемов агентурной провокации в случае надделения органов прокуратуры функциями по санкционированию ОРМ «Проверочная закупка» и «Оперативный эксперимент».

Безусловно, подобный подход не лишен логики и определенной убедительности. Тем не менее, на наш взгляд, его применение не только не будет в полной мере соответствовать правовым позициям Европейского Суда, но и усугубит данную системную проблему отечественного оперативно-розыскного законодательства, потенциально взаимоувязав ее с иными «болевыми» вопросами соотношения толкований Европейской конвенции по правам человека (далее – ЕКПЧ) и правового регулирования ОРД.

Аргументируя наше мнение, представляется целесообразным начать с того, что «...с точки зрения Конвенции, из всех правоохранительных органов суды обладают наибольшей институциональной независимостью от органов, осуществляющих ОРД, уже потому, что в системе разделения властей они единственные не относятся к исполнительной ветви власти...» [1]. Подтверждение подобного тезиса можно найти в динамичной прецедентной практике Европейского Суда по вопросам применения негласных методов расследования и работы «под прикрытием».

Одно из первых проявлений подобного подхода было отражено в вынесенном в 1978 г. постановлении *Klass and others v. Germany*¹⁴. В данном деле Европейский Суд выражает явное предпочтение трехзвенной системе судебного контроля¹⁵ за применяемыми правоохранительными органами мерами негласного наблюдения. Обоснованием данного подхода является толкование преамбулы ЕКПЧ о верхо-

¹³ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Тибилова Алана Джандеровича на нарушение его конституционных прав положениями частей первой и второй статьи 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2018 г. № 842-О // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://doc.kstrf.ru> (дата обращения: 02.03.2021).

¹⁴ *Klass and others v. Germany* [Электронный ресурс]: постановление ЕСПЧ от 6 сентября 1978 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://www.echr.coe.int> (дата обращения: 02.03.2021).

¹⁵ Предварительного, текущего и последующего.

венстве права, предусматривающем в том числе необходимость эффективного контроля за вмешательством исполнительной власти в права человека, который лучше всего обеспечивается судом, предлагающим наилучшие гарантии независимости, беспристрастности и надлежащей процедуры (§ 55).

Другим наиболее значимым примером прецедентной практики по рассматриваемой проблематике является носящее «полупилотный» характер и широко известное среди отечественных специалистов дело *Bannikova v. Russia*¹⁶ (2010 г.). Изложенная в § 49–50 данного постановления правовая позиция повторяет ранее высказанный подход Европейского Суда о предпочтительности судебного контроля за санкционированием и проведением правоохранительными органами операций «Под прикрытием», однако допускает применение средств прокурорского надзора при условии наличия «...соответствующего порядка и гарантий...».

По нашему мнению, в данном случае Европейский Суд проявил определенную нечеткость формулировки, обусловленную констатируемыми им позитивными результатами прокурорского санкционирования и надзора за проведением негласной операции по документированию взяточничества в деле *Miliniene v. Lithuania*¹⁷ (2008 г.). В дальнейшем подобный подход был во многом дезавуирован последующей прецедентной практикой.

Так, в проведенном в рамках дела *Veselov v. Russia* (2012 г.) сравнительно-правовом исследовании вопросов санкционирования операций «Под прикрытием» Европейским Судом было установлено преобладание системы судебного контроля над подобными мероприятиями в государствах – членах Совета Европы (§ 52). Как мы отмечали в предыдущей статье, в данном случае Страсбургская юриспруденция пыталась зафиксировать наличие общеевропейского консенсуса, подтверждающего его правовую позицию.

В дальнейшем подобный подход был продублирован в деле *Matanović v. Croatia*¹⁸ (2017 г.), подробно актуализировавшем прецедентную практику ЕСПЧ по вопросам агентурной провокации на примере документирования взяточничества. Отраженная в § 124 данного поста-

новления правовая позиция Европейского Суда прямо указывает на судебный контроль, как наиболее подходящий способ санкционирования проводимых правоохранительными органами операций «Под прикрытием».

С аналогичных позиций Европейский Суд высказался и в вынесенном в конце прошлого года постановлении *Akbay and others v. Germany*¹⁹, в рамках которого были рассмотрены три жалобы на непрямую агентурную провокацию при проведении контролируемой поставки наркотиков. В данном деле в контексте возможности смещения бремени доказывания при утверждении стороны защиты о применении тактических приемов агентурной провокации ЕСПЧ акцентирует необходимость наличия «прозрачной и предсказуемой» процедуры санкционирования операций «под прикрытием» и указывает на судебный контроль, как наиболее подходящий способ надзора за подобными мероприятиями (§ 118).

Таким образом, можно констатировать однозначную правовую позицию Европейского Суда о предпочтительности судебного санкционирования ОРМ «Проверочная закупка», «Оперативный эксперимент» и «Контролируемая поставка», подтверждаемую многолетней прецедентной практикой и наличием общеевропейского консенсуса.

Отвечая же на возможные доводы, основанные на высказанной в деле *Bannikova v. Russia* допустимости делегирования прокуратуре функций по санкционированию рассматриваемых мероприятий, следует обратить внимание на отдельно оговоренные Европейским Судом условия применения подобного подхода, а также критерий институциональной независимости санкционирующего органа от субъектов ОРД.

Общая правовая оценка наличия в отечественном законодательстве «...соответствующего порядка и гарантий...» дана Страсбургской юриспруденцией в резонансном постановлении *Roman Zakharov v. Russia*²⁰ (2015 г.) в контексте анализа эффективности прокурорского надзора за проведением ОРМ «Прослушивание телефонных переговоров». В связи с ограниченностью объема статьи не представляется целесообразным подробно останавливаться на критическом анализе содержания данной оценки, однако следует резюмировать, что Европейский Суд

¹⁶ *Bannikova V. Russia* [Электронный ресурс]: постановление ЕСПЧ от 4 ноября 2010 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://www.echr.coe.int> (дата обращения: 02.03.2021).

¹⁷ *Miliniene V. Lithuania* [Электронный ресурс]: постановление ЕСПЧ от 24 июня 2008 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://www.echr.coe.int> (дата обращения: 02.03.2021).

¹⁸ *Matanović V. Croatia* [Электронный ресурс]: постановление ЕСПЧ от 4 апреля 2017 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://www.echr.coe.int> (дата обращения: 02.03.2021).

¹⁹ *Akbay and others v. Germany* [Электронный ресурс]: постановление ЕСПЧ от 15 октября 2020 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://www.echr.coe.int> (дата обращения: 02.03.2021).

²⁰ *Roman Zakharov V. Russia* [Электронный ресурс]: постановление ЕСПЧ от 4 декабря 2015 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://www.echr.coe.int> (дата обращения: 02.03.2021).

в § 279–285 данного постановления констатирует отсутствие фактической институциональной независимости прокуратуры от системы органов исполнительной власти, в состав которой входят субъекты ОРД, а также объективную невозможность осуществления прокурорским надзором, в нынешнем его виде, функций по адекватной и эффективной защите от злоупотреблений в ходе ОРД.

Следует отметить, что во многом аналогичные критичные оценки возможного уровня эффективности системы прокурорского санкционирования ОРМ высказываются и рядом отечественных специалистов в ОРД.

Так, профессор В. Ф. Луговик и В. А. Гусев в своей монографии, посвященной оперативно-розыскным процедурам, отмечают, что в отличие от прокурора «...судья, не обремененный излишней информацией о ходе расследования (оперативной разработки)... может объективно оценить наличие в представленных материалах законодательно определенных оснований для проведения следственного действия и ОРМ...» [11, с. 122–123].

В. В. Семенчук в данном контексте обращает внимание на наличие конфликта интересов, обусловленного совмещением органами прокуратуры противоположных по своей природе функций, сочетающим как надзор за эффективностью решения задач ОРД по выявлению и раскрытию преступлений, так и за соблюдением прав и свобод граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий [9]. Указанная позиция исследователя во многом созвучна правовым подходам Европейского Суда, изложенным в постановлении Roman Zakharov V. Russia.

Завершая рассмотрение поставленных в статье вопросов, можно констатировать,

что ввиду значительного количества поступающих в Страсбург жалоб, акцентируемая Европейским Судом системная проблема недостаточного уровня санкционирования ОРМ, замысел которых содержит моделирование противоправного поведения, за последний год значительно усугубилась и требует своего срочного решения на уровне законодателя.

Проведенный в рамках исследования анализ литературы показывает, что высказанные в рамках рассмотрения группы дел «Ваньян» оценки ЕСПЧ были в целом восприняты и поддержаны отечественными специалистами в области правового регулирования ОРД и смежных наук криминального цикла.

По нашему мнению, наиболее сбалансированным способом решения данной системной проблемы является внесение изменений в ч. 7 ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», предусматривающих отнесение ОРМ «Проверочная закупка» и «Контролируемая поставка» предметов, веществ и продукции, свободная реализация которых запрещена либо оборот которых ограничен, а также «Оперативного эксперимента» к перечню мероприятий, требующих судебного санкционирования.

Высказываемые рядом авторов предложения о наделинии органов прокуратуры функциями по санкционированию рассматриваемых мероприятий не только не соответствуют правовым позициям Европейского Суда, но и могут усугубить данную «системную» проблему отечественного оперативно-розыскного законодательства, потенциально взаимоувязывая ее решение с иными «болевыми» вопросами соотношения толкований ЕКПЧ и правового регулирования ОРД.

Список литературы:

1. Брэйди Н. Запрет провокации в ходе следственных действий. Судебный контроль за оперативно-розыскными мероприятиями: предотвращение или выявление провокации? (проблемы исполнения постановлений Европейского Суда по делам, связанным с проверочными закупками и оперативными экспериментами, в части мер общего характера) // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. 2019. № 5.
2. Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о результатах правоприменения в Российской Федерации за 2018 год (Приложение № 2) // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://>

References:

1. Brejdi N. Zapret provokacii v hode sledstvennyh dejstvij. Sudebnyj kontrol' za operativno-rozysknymi meropriyatijami: predotvrashchenie ili vyjavlenie provokacii? (problemy ispolneniya postanovlenij Evropejskogo Suda po delam, svyazannym s proverochnymi zakupkami i operativnymi eksperimentami, v chasti mer obshchego haraktera) // Rossijskij ezhegodnik Evropejskoj konvencii po pravam cheloveka. 2019. № 5.
2. Doklad Ministerstva yusticii Rossijskoj Federacii o rezul'tatah pravoprimereneniya v Rossijskoj Federacii za 2018 god (Prilozhenie № 2) // Oficial'nyj sajt Prezidenta Rossijskoj Federacii. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/62113> (data obrashcheniya: 25.02.2021)

- kremlin.ru/acts/news/62113 (дата обращения: 25.02.2021)
3. Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о результатах правоприменения в Российской Федерации за 2019 год (Приложение № 2) // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/64405> (дата обращения: 25.02.2021)
 4. Кальницкий В. В. «Санкционирование» и проверка судом законности следственных действий в ходе досудебного производства не эффективны // Уголовное право. 2014. № 1.
 5. Кольцов Д. В., Шахматов А. В. К вопросу о возможных путях решения требований Европейского Суда по правам человека по санкционированию проведения оперативно-розыскных мероприятий «Проверочная закупка» и «Оперативный эксперимент» (на примере оперативных подразделений полиции) // Журнал правовых и экономических исследований. 2019. № 3.
 6. Об усилении роли прокуратуры в процедуре расследования уголовных дел (письмо А. В. Сучкова от 20.07.2017 А. А. Клишасу) // Вестник Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации. 2017. № 3 (58).
 7. Принцип уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в оперативно-розыскной деятельности: монография / И. Д. Шатохин, А. Е. Чечётин. Барнаул, 2020.
 8. Россинский С. Б. Судебный контроль за производством следственных действий: нужны ли дальнейшие реформы? // Судебная реформа в современной России: результаты, проблемы и перспективы: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию Кубанского государственного университета / отв. ред. В. А. Семенцов. 2020.
 9. Семенчук В. В. Судебный контроль за оперативно-розыскной деятельностью — альтернатива прокурорскому надзору // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. 2020. № 4.
 10. Спиридонов П. Е. Административное судопроизводство и его соотношение с иными видами судебных производств // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 2.
 11. Теория оперативно-розыскных процедур: монография / В. А. Гусев, В. Ф. Луговик. Москва, 2019.
 12. Трубникова Т. В. Запрет на использование данных, полученных в результате провокации преступления, как один из элемен-
 3. Doklad Ministerstva yusticii Rossijskoj Federacii o rezul'tatah pravoprimeneniya v Rossijskoj Federacii za 2019 god (Prilozhenie № 2) // Oficial'nyj sajt Prezidenta Rossijskoj Federacii. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/64405> (data obrashcheniya: 25.02.2021)
 4. Kal'nickij V. V. «Sankcionirovanie» i proverka sudom zakonnosti sledstvennyh dejstvij v hode dosudebnogo proizvodstva ne effektivny // Ugolovnoe pravo. 2014. № 1.
 5. Kol'cov D. V., Shahmatov A. V. K voprosu o vozmozhnyh putyakh resheniya trebovanij Evropejskogo Suda po pravam cheloveka po sankcionirovaniyu provedeniya operativno-rozysknyh meropriyatij «Proverochnaya zakupka» i «Operativnyj eksperiment» (na primere operativnyh podrazdelenij policii) // Zhurnal pravovyh i ekonomicheskikh issledovanij. 2019. № 3.
 6. Ob usilenii roli prokuratury v procedure rassledovaniya ugolovnyh del (pis'mo A. V. Suchkova ot 20.07.2017 A. A. Klishasu) // Vestnik Federal'noj palaty advokatov Rossijskoj Federacii. 2017. № 3 (58).
 7. Princip uvazheniya i soblyudeniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v operativno-rozysknoj deyatel'nosti: monografiya / I. D. Shatohin, A. E. Chechetin. Barnaul, 2020.
 8. Rossinskij S. B. Sudebnyj kontrol' za proizvodstvom sledstvennyh dejstvij: nuzhny li dal'nejshie reformy? // Sudebnaya reforma v sovremennoj Rossii: rezul'taty, problemy i perspektivy: materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii, posvyashchennoj 100-letiyu Kubanskogo gosudarstvennogo universiteta / отв. red. V. A. Semencov. 2020.
 9. Semenchuk V. V. Sudebnyj kontrol' za operativno-rozysknoj deyatel'nost'yu — al'ternativa prokurorskomu nadzoru // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta imeni N. I. Lobachevskogo. 2020. № 4.
 10. Spiridonov P. E. Administrativnoe sudoproizvodstvo i ego sootnoshenie s inymi vidami sudebnyh proizvodstv // Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva. 2019. № 2.
 11. Teoriya operativno-rozysknyh procedur: monografiya / V. A. Gusev, V. F. Lugovik. Moskva, 2019.
 12. Trubnikova T. V. Zapret na ispol'zovanie dannyh, poluchennyh v rezul'tate provokacii prestupleniya, kak odin iz elementov
 13. Chechetin A. Ye. The Actual Problems of a Person's Rights Support in the Operative Investigative Activity of the Criminal Investigation De-

тов права на судебную защиту и гарантии его реализации в уголовном процессе РФ // Вестник Томского гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 2 (16).

13. Чечётин А. Е. Актуальные проблемы обеспечения прав личности в оперативно-розыскной деятельности уголовного розыска // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 1 (49).
14. Чупилкин Ю. Б. Независимый контроль за проведением оперативно-розыскных мероприятий, допускающих симуляцию противоправного поведения // Судебная власть и уголовный процесс. 2018. № 2.

Для цитирования:

Кольцов Дмитрий Валентинович. Оперативно-розыскные мероприятия «Проверочная закупка» и «Оперативный эксперимент». Проблема санкционирования требует решения // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 15–25.

partment // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2019. № 1 (49).

14. *Chupilkin Yu. B.* Nezavisimyj kontrol' za provedeniem operativno-rozysknyh meropriyatij, dopuskayushchih simulyaciyu protivopravnogo povedeniya // Sudebnaya vlast' i ugolovnyj process. 2018. № 2.

For citation:

Kol'tsov Dmitriy Valentinovich. Operational search activities «Test purchase» and «Operational experiment». The problem of Authorization requires a solution // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). P. 15–25.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: методология, правовое обеспечение

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

E-mail: irinandreeva3812@rambler.ru

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

ORCID 0000–0002–7735–0362

УДК 342

Дата поступления: 12 марта 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

IRINA ANATOL'EVNA ANDREEVA,
Doctor of Law, Associate Professor,
Professor of 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: irinandreeva3812@rambler.ru

Scientific Specialty:
12.00.01 – Theory And History Of Law and State;
History Of The Teachings Of Law and the State.

Инновационный потенциал социального партнерства в государственном управлении

Innovative Potential of Social Partnership in Public Administration

Аннотация

Актуальность: поиск инноваций в сфере государственного управления в последние годы находится в центре внимания политиков, управленцев, представителей гражданского общества, научной общественности. Одной из очевидных причин этого является острая нехватка ресурсов, вызывающая необходимость глобальной экономии государственных финансов. Современное общество нуждается в управленческом аппарате, способном принимать быстрые, точные, экономные, отвечающие запросам граждан управленческие решения. В связи с этим к числу актуальных проблем функционирования современного государства следует отнести совершенствование государственного аппарата на основе создания инновационных инструментов управления.

Постановка проблемы: консервация традиционной (вертикально-административной) модели управления приводит современные

Annotation

The relevance: the search for innovations in public administration in recent years has been in the focus of attention of politicians, managers, representatives of civil society, and the scientific community. One of the obvious reasons for this is the acute shortage of resources, causing the need for global savings in public finances. Modern society needs a management apparatus capable of making quick, accurate, economical, meeting the needs of citizens management decisions. In this regard, the most urgent problems of the functioning of the modern state should include the improvement of the state apparatus on the basis of the creation of innovative management tools.

The problem statement: the preservation of the traditional (vertically administrative) management model leads modern states to slow response to the needs of society, which hinders the growth of the effectiveness of public administration. The widespread recognition of the need for innovation, the

государства к замедленному реагированию на потребности общества, что препятствует росту эффективности государственного управления. Широкое признание необходимости инноваций, внедрение инновационных управленческих инструментов в управленческую практику государственных структур, а также наличие барьеров, не позволяющих преодолеть эпизодический характер инноваций в сфере государственного управления, придать им системный характер, требуют как изучения природы инноваций, так и уточнения и дополнения содержания понятия «инновация в государственном управлении», выявления потенциала отдельных инновационных инструментов, получивших распространение в управленческой практике, к числу которых можно отнести социальное (межинституциональное) партнерство.

Цель исследования: уточнить содержание понятия «инновация в государственном управлении», охарактеризовать социальное партнерство как организационную инновацию в сфере государственного управления на основе теоретической и эмпирической интерпретации понятия «социальное партнерство».

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

Результаты и ключевые выводы: необходимость в инновациях в государственном управлении обусловлена управленческим кризисом, который, с одной стороны, является следствием усложнения стоящих перед управленческими структурами проблем общественного развития, а с другой – выражается в невозможности решать эти проблемы традиционными методами и средствами.

Инновации в государственном управлении определены как новые формы, способы и методы деятельности в сфере государственного управления, которые, кардинально отличаясь от традиционных, приводят к глубоким внутрисистемным изменениям и (или) перестройке отношений системы управления с внешней средой, вследствие чего их внедрение в управленческую практику значительно повышает эффективность деятельности государственных органов.

Социальное (межинституциональное) партнерство в сфере государственного управления представляет собой инновационный инструмент управления, обеспечивающий выявление, учет, согласование интересов (потребностей), представлений и т. д. различных субъектов управленческих отношений, позволяющий определить наиболее важные проблемы, требующие незамедлительного ре-

introduction of innovative management tools in the management practice of state structures, as well as the presence of barriers that do not allow us to overcome the episodic nature of innovations in public administration, to give them a systematic character, require both studying the nature of innovation, and clarifying and supplementing the content of the concept of «innovation in public administration», identifying the potential of individual innovative tools that have become widespread in management practice, these include social (inter-institutional) partnerships.

The purpose of the study: to clarify the content of the concept of «innovation in public administration», to characterize social partnership as an organizational innovation in the field of public administration on the basis of theoretical and empirical interpretation of the concept of «social partnership».

The research methods: historical-genetic, comparative, system, the method of explication of the concept, general logical methods and techniques of knowledge.

The results and key conclusions: the need for innovations in public administration is caused by the management crisis, which, on the one hand, is a consequence of the complexity of the problems of social development facing management structures, and on the other hand, is expressed in the inability to solve these problems by traditional methods and means.

Innovations in public administration are defined as new forms, methods and methods of activity in the field of public administration, which, radically different from traditional ones, lead to deep intra-system changes and (or) restructuring of the relations of the management system with the external environment, as a result of which their implementation in management practice significantly increases the efficiency of the activities of state bodies.

Social (inter-institutional) partnership in the field of public administration is an innovative management tool that ensures the identification, consideration, coordination of interests (needs), ideas, etc. by establishing partnerships, government agencies seek to increase their financial resources and receive additional support to achieve the development goals. This approach allows to identify the most important problems that require immediate solutions, ensuring public consensus on the priorities of management activities, the concentration of resources in selected areas of activity, the pooling of resources (material, information, intellectual, human, cultural, organizational, etc.). Public organizations pursue the following goals: to increase their social influence; to include their concerns in the political agenda of the government and other state bodies, private

шения, обеспечив общественный консенсус по поводу приоритетов управленческой деятельности, концентрацию ресурсов на избранных направлениях деятельности, объединение ресурсов (материальных, информационных, интеллектуальных, человеческих, культурных, организационных и т. д.). Налаживая партнерские отношения, государственные структуры, стремятся увеличить свои финансовые ресурсы и получить дополнительную поддержку для достижения целей в области развития. Общественные организации преследуют следующие цели: увеличение своего социального влияния; включение волнующих их проблем в политическую повестку правительства и иных государственных органов, частных корпораций – своих давних оппонентов. Обеспечение оптимального ответа на современные вызовы общественного развития в ходе партнерского сотрудничества сопровождается формированием доверия между всеми субъектами совместной деятельности, что повышает удовлетворенность граждан деятельностью государственных органов.

Таким образом, концепт «партнерство» вполне может служить призмой для рассмотрения происходящих в сфере государственного управления изменений – от односторонних и централизованных публичных действий, концентрирующихся вокруг органов государственной власти и права, к партнерским и согласованным публичным действиям. В целом обращение к лексике и практике партнерства является признаком инновационных изменений в государственной деятельности. С одной стороны, социальное партнерство как организационная инновация позволяет адаптировать, модернизировать и сделать более эффективным воздействие государства на общественные отношения за счет более гибкого, мягкого, адаптированного, целенаправленного, адресного регулирования социальных проблем. С другой стороны, установление и развитие межинституциональных партнерских отношений, позволяющих обмениваться опытом, знаниями, навыками и рисками, становится фактором инновационного развития.

Ключевые слова: управленческий кризис; инновация; инновация в государственном управлении; социальное партнерство; межинституциональное партнерство.

corporations – their long-standing opponents. Ensuring an optimal response to modern challenges of social development in the course of partnership cooperation is accompanied by the formation of trust between all subjects of joint activity, which increases the satisfaction of citizens with the activities of state bodies.

Thus, the concept of «partnership» can well serve as a prism for considering the changes taking place in the sphere of public administration – from unilateral and centralized public actions, concentrated around public authorities and law, to partner and coordinated public actions. In general, the appeal to the vocabulary and practice of partnership is a sign of innovative changes in government activities. On the one hand, social partnership as an organizational innovation allows us to adapt, modernize and make more effective the impact of the state on public relations through more flexible, soft, adapted, targeted, targeted regulation of social problems. On the other hand, the establishment and development of inter-institutional partnerships that allow the exchange of experience, knowledge, skills and risks becomes a factor of innovative development.

Keywords: management crisis; innovation; innovation in public administration; social partnership; inter-institutional partnership.

В последние годы реформаторами государственного управления осуществляются попытки преодолеть управленческий кризис, опираясь на ту или иную теорию ме-

неджмента (классическая теория бюрократии М. Вебера, теория нового государственного управления, общественно-государственного управления (Good Governance) и т. д.).

В наиболее общем виде предлагаемые и осуществляемые изменения институционального, организационного, нормативно-правового и социального механизмов управления (классификация И.В. Понкина [7, с. 251]) могут быть обобщены следующим образом. На смену параметрам традиционной модели управления (централизация, иерархичность, вертикальные координация и контроль, большое значение юридических механизмов координации и контроля, утверждение таких организационных ценностей, как внутриорганизационные правила, идентификация с бюрократическим корпусом) приходят децентрализация и деконцентрация, координация посредством договорных, партнерских отношений. Наряду с юридическими механизмами большое значение приобретают существенно управленческие механизмы координации и контроля, такие как стратегии, программы, планы, индикаторы и т. д. Утверждение таких организационных ценностей, как эффективность и результативность, идентификация с рабочей, проектной группой, интегрирующей усилия государственного сектора, муниципального сектора, гражданского общества и частного сектора в управлении обществом, идеальный орган управления в представлении граждан тот, который соблюдает правовые нормы и принципы и предлагает качественные услуги меньшей стоимости. Деятельность государства сегодня должна соответствовать не только принципу законности, но и социальной эффективности.

Императивные методы управления, доминирующие в традиционной модели, показавшие свою слабую способность реагировать на быстрые изменения в обществе, постепенно уступают место или, по крайней мере, дополняются методами партнерства, участия всех заинтересованных сторон в процессе принятия решений, которые начали разрабатываться еще с 1960-х гг. Развитие различных моделей участия граждан в управлении, а также распределение полномочий между гражданами и государственными служащими — ключевое условие успешного управления в условиях административного кризиса. Они базируются на признании совместной ответственности государства, граждан и общественных организаций за разрешение проблем общественной жизни [3, с.233–235].

Другой причиной, обусловившей распространение идеи социального партнерства, стала потребность развивать практики совместного действия в современных постиндустриальных обществах, обществах автономных индивидуумов, утративших традиционные связи, потребность создания в но-

вых условиях солидарного социума. Новые формы объединения усилий институтов государства и гражданского общества могут обеспечить сплоченность социума, необходимую для его социальной (политической, идеологической) устойчивости. В современном мире это возможно лишь на основе социального взаимодействия, принимающего форму кооперации людей во всех сферах общественной жизни. В связи с этим государство, являясь особым субъектом социального взаимодействия, несет ответственность за его качество, за его трансформацию в форму подлинного социального партнерства как духовно-ценностного ориентира деятельности органов государственного управления.

Таким образом, целый комплекс причин обусловили приход термина «партнерство» в политический дискурс с середины 1980-х гг. вместе с другими терминами, отражающими инновации в государственном управлении, — контрактualизация, совместное производство, говернанс и т. д. Партнерство постепенно стало одним из лозунгов и принципов модернизации государственного управления. Признание инновационного потенциала социального партнерства было одним из основных итогов Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, состоявшейся в Йоханнесбурге в 2002 г. Напомним, что традиционное видение развития, основанное исключительно на экономических критериях, было пересмотрено в концепции устойчивого развития. Стратегические императивы, изложенные в знаменитом докладе 1987 г., получили развитие в последнем по времени итоговом документе «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»¹, которая по-прежнему охватывает три основных аспекта устойчивого развития: экономический (поддержание экономического роста с целью повышения уровня жизни людей), социальный (соблюдение социальной справедливости, которая предполагает уменьшение неравенства) и экологический аспект (сохранение окружающей среды). Независимо от того, воспринимается ли концепция партнерства как идеология или, наоборот, ей придается практическое или даже программное значение, она, несо-

¹ Technical report by the Bureau of the United Nations Statistical Commission (UNSC) on the process of the development of an indicator framework for the goals and targets of the post-2015 development agenda (Working draft). URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=111&nr=6754&menu=35> (дата обращения: 07.09.2020).

менно, находится в центре обновления публичного управления [17].

Интерес к инновациям в повседневной практике государственного управления находит свое отражение в большом количестве научных работ, посвященных данной теме, расширении круга обсуждаемых проблем и формировании будущей исследовательской повестки (Т. В. Арцер, П. Виндрум, Р.-Ш. Пюпюн, Н. Туати, И. И. Смотрицкая, А. Н. Юртаев и другие). Тем не менее по сравнению с другими аспектами тематика инноваций в государственном управлении изучена относительно слабо [19], что контрастирует с существующими потребностями государственной практики. И в российской, и в зарубежной науке осуществляется достаточно активное исследование процессов обновления способов осуществления государственного управления посредством расширения его субъектов, внедрения принципа объединения ресурсов государства, общественных организаций и бизнеса в целях достижения общественно значимых целей (Н. Якимец, Л. И. Никовская, А. Г. Акрамовская, Н. Л. Хананашвили и другие). Эти явления обозначаются в литературе различными терминами: «межсекторное социальное партнерство», «многосторонний диалог», «многостороннее управление», «партнерство трех секторов», «общественно-частное партнерство», «глобальные сети публичной политики», «межсекторное социальное партнерство», «социальное партнерство». В данной работе мы также следуем традиции широкого понимания термина «социальное партнерство», обозначающего конструктивное взаимовыгодное сотрудничество между тремя секторами общества с целью решения проблем социального развития в интересах всего населения или его отдельных групп [2, с. 17]. Определенную разработку в отечественной научной литературе получили вопросы природы социального партнерства, его признаков, проблем формирования механизма социального партнерства, например, в управлении правоохранительной сферой (Н. А. Андреев, В. Б. Коробов, М. В. Лашенов, Н. С. Нижник, О. В. Филимонов и другие). Как правило, авторы работ о социальном партнерстве придают ему стратегическое значение в обновлении, модернизации публичного управления, поскольку внедрение технологии социального партнерства позволяет повысить уровень его эффективности в широком (социальной эффективности) и узком (экономической эффективности) смысле. Однако его изучение в качестве перспективного направления инноваций в системе государственного управления [2; 8] нуждается в углублении.

Термин «инновация» полисемичен, его определение варьируется согласно различным подходам и контексту, в котором он используется, в связи с чем большое значение имеет если не выработка единого определения понятия «инновация в государственном управлении», то, по крайней мере, согласование содержательного ядра многозначного термина. Большинство исследователей согласны с тем, что инновация состоит в том, чтобы выработать новые ответы на вызовы времени, потребности общества. Как подчеркивают многие зарубежные исследователи, инновации представляют радикальный разрыв с прошлым, с традицией, что является основанием для дифференциации инноваций от иных изменений и усовершенствований, осуществляющихся в управленческой практике постоянно [13]. Инновация в государственном управлении определяется в этом смысле как «внедрение новых элементов в государственный сектор: новых знаний, новой организации или методов управления, или новых компетенций, или процессов, которые представляют собой разрыв с прошлым» [18]. В то же время инновации следует отличать от идей, концепций, доктрин и т. д., поскольку под ними понимаются хотя бы отчасти реализованные проекты, а составным элементом инновации является процесс ее распространения, причем процесс на начальном этапе сознательный, требующий энергии и риска предпринимателя. Кроме того, инновация является средством повышения социальной эффективности деятельности органов управления, а не самоцелью, поэтому следует признать инновацией лишь такое новшество, которое имеет положительный эффект [4; 10, с. 7, 19; 13; 18].

Таким образом, инновации в государственном управлении можно определить как такие новые формы, способы и методы деятельности в сфере государственного управления, которые кардинально отличаются от традиционных, вследствие чего их внедрение приводит к глубоким внутрисистемным изменениям и (или) перестройке отношений системы управления с внешней средой, и которые, будучи внедренными в управленческую практику, значительно повышают эффективность деятельности государственных органов.

П. Виндрумом была предложена в 2008 г. ставшая классической в зарубежной науке типология инноваций в государственном секторе, отталкиваясь от которой принято выделять следующие виды инноваций в государственном управлении (она в том или ином виде излагается и в русскоязычной литературе [5; 8, с. 11–12]: 1) сервисные инновации, осуществляемые путем внедрения новой услуги или повышения ее

качества; 2) технологические инновации, касающиеся новых способов предоставления услуг (например, интернет-технологии оказания государственных и муниципальных услуг); 3) административные или организационные инновации посредством разработки новых путей и процессов решения конкретных социальных проблем, в том числе через новые или улучшенные способы взаимодействия с другими организациями, базами знаний и т. д., 4) концептуальные инновации, связанные с внедрением новых концептов, рамок или парадигм, позволяющих кардинально пересмотреть характер общественных проблем, подлежащих рассмотрению, и их возможные решения [12].

Стремясь к повышению эффективности деятельности, государственные структуры сближаются с частным сектором. Однако система государственного управления не располагает таким чутким механизмом обратной связи, как частный сектор (снижение продаж и прибыли). Результат деятельности организаций государственного сектора не предназначен для конкуренции и, как правило, плохо поддается измерению, в том числе и потому, что необходимо учитывать как непосредственные, так и опосредованные (конечные) результаты деятельности, включать значительное число измерений (экономическое, политическое, непосредственно управленческое, этическое, психологическое и др.) [10, с.108]. Это приводит к тому, что государственное управление в наибольшей степени зависит от инноваций в организационной сфере [14].

Социальное партнерство, как идея, принцип управления, внедренное в практику управления, представляет собой организационную инновацию (схожая позиция высказывается И. И. Смотрицкой, С. И. Черных, которые к организационным инновациям относят «новые формы управления», в которые наряду с прочими включают «широкое участия населения, «горизонтальное» управление, интерактивное формирование политики» [8, с.11]).

В современной научной литературе суть рассматриваемого феномена сводится к представлению его как особой формы взаимодействия, системы взаимоотношений между различными субъектами. Очевидно, что могут существовать различные модели взаимодействия государства и гражданского общества: сотрудничество, отсутствие сотрудничества (игнорирование) и конфронтация (А. Ю. Сунгуров) [9, с. 500–508; 10]. Партнерство следует отнести к особой форме (по ряду критериев) взаимодействия общества и государства: это сотрудничество, основанное на добровольности и признании автономности, равенства участников взаимодействия, что отличает его

от сотрудничества, построенного на доминировании или даже полном подчинении одной из сторон. Необходимо учитывать, что между отсутствием сотрудничества и сотрудничеством, как осуществлением совместной деятельности на основе добровольности и партнерства, может существовать множество переходных форм взаимодействия.

Так, канадский исследователь К. Ландри (С. Landry) выделяет восемь видов (уровней) взаимодействия, в зависимости от его качества (наличие общей цели, формализованность, структурированность, интенсивность, взаимные права и обязанности участники, зависимость участников друг от друга): взаимное информирование, консультирование, координация, взаимодействие, кооперация, партнерство, совместное управление, слияние. На первом уровне обязательства участники взаимодействия в отношении друг друга ограничиваются взаимным предоставлением информации, связь между ними слабая и неустойчивая, каждый из участников взаимодействия сохраняет полную самостоятельность. Такое взаимодействие не требует согласования целей и роли каждого участника, совместной деятельности. На последней ступени взаимодействия субъекты практически лишаются автономии в результате слияния в единую структуру, в которой достижение целей осуществляется в условиях большой взаимозависимости. Партнерство определяется как один из уровней (шестой) сотрудничества, характеризующегося наличием формального соглашения между участниками взаимодействия (партнерами), которое сохраняет независимость каждого из партнеров, определяет права и обязанности партнеров, роль в осуществлении совместной деятельности, в том числе, в случае необходимости, их долю в распределении ожидаемых результатов [20].

Партнерство с организационной точки зрения представляет собой такую совместную деятельность, которая осуществляется на постоянной основе, поскольку в партнерстве чрезвычайно важны преемственность и постоянство. Конкретные участники совместных проектов могут меняться, но это не должно разрушить партнерство между социальными институтами. В связи с этим партнерство и предполагает оформленность. Не может быть партнерства без договора, соглашения, в котором были бы определены (согласованы) рамки совместной деятельности, цели, задачи, методы, средства, ответственность, ожидаемые результаты. Партнерство имеет смысл только в том случае, если важен (и признается) вклад каждого партнера на основе имеющихся у него компетенций и ресурсов в достиже-

ние общей цели. Нет смысла выстраивать партнерскую деятельность, если ресурсы и компетенции акторов схожие и не реализуется идея их взаимодополнительности в совместной деятельности. К. Ландри дает следующее определение партнерства: «...в его наиболее совершенной и обобщенной форме партнерство является результатом соглашения между сторонами, которые на добровольной и равноправной основе разделяют общую цель и реализуют ее за счет совместного использования соответствующих ресурсов». М. Хенрипин формулирует похожее, но более точное определение: «...партнерство — это равноправное отношение между несколькими сторонами, каждая из которых имеет свою собственную задачу в достижении общей цели посредством тесного сотрудничества. Это требует четкого определения ролей и обязанностей партнеров, хотя бы минимального совместного использования общих ценностей, на которых будут основываться действия и распределяться прибыли, получаемые каждым из партнеров в обмен на их вклад» [20].

Таким образом, под социальным партнерством следует понимать особую форму совместной деятельности (сотрудничества) субъектов, различающихся по своим компетенциям, ресурсам, интересам, отказавшихся от конфронтации (противоборства) и избравших путь достижения оптимального компромисса и выработки взаимовыгодного соглашения, ориентирующихся на развитие отношений на принципах рациональности, справедливости, добровольности, нормативной определенности, равенства (симметрии отношений сторон), постоянства.

Конечно, партнеры не могут быть абсолютно равными, особенно если речь идет о таком субъекте партнерских отношений, как государство. Поэтому более точно можно обозначить этот признак термином «симметричность». Если государство стремится к монополии, доминированию, сопротивляется институциональному плюрализму, такие отношения следует считать «асимметричными» и далекими от партнерских.

Определение роли и места в формируемых партнерских отношениях государственных органов — особая тема для дискуссий. Отдельные исследователи высказывают мнение о необходимости утраты государством его центральной роли в партнерских механизмах, иначе будет нарушен главный принцип социального партнерства. Государство, действуя совместно со своими партнерами, вынуждено отказаться от своего права навязывать решения, принуждать к принятию и исполнению властных решений, если оно стремится к обновлению методов управления. Его новая роль состоит в том, чтобы ини-

цировать и развивать сотрудничество (партнерство), выявить и объединить различные инициативы, обобщить положительные практики деятельности и способствовать их распространению. Оно в большей степени должно советовать, координировать, внедрять новые способы деятельности, информировать, направлять, чем действовать.

Однако на практике пока ни о какой утрате государством его ключевой роли в сфере управления речь не идет. Напротив, с помощью формирования механизмов социального партнерства государство восстанавливает и упрочивает свою роль. Дело не только в том, что на сегодняшний день практики социального партнерства зачастую реализуются формально. Государство не может быть обычным партнером, не потеряв своей сущности. Оно должно сохранить стратегическую функцию по защите общественных интересов, выравниванию экономических и социальных диспропорций, поддержанию национальной сплоченности и солидарности, определению целей и приоритетов публичной деятельности, в выработке норм и создании институтов, которые могут реализовывать общие решения. Поэтому факты, подтверждающие реализацию принципов социального партнерства, сосуществуют с повторным подтверждением глобальной ответственности государства. Тем не менее в партнерской модели взаимоотношений государства и общества сферы ответственности по реализации функций государства перераспределяются. Институты гражданского общества берут на себя часть функций, а государство разрешает им это сделать. Государство концентрирует существенную часть прерогатив регламентации, экспертизы, финансирования и контроля, сохраняя главенствующее положение в договорных отношениях с партнерами, но отказывается от их полного контроля [1, с. 45–46]. В соответствии с таким подходом роль государства может быть определена как деятельность субъекта, обеспечивающего взаимодействие и согласование между различными носителями общественных интересов, координирующего и управляющего процессами взаимодействия.

В идеале партнерское соглашение способствует формированию партнерских, доверительных отношений. А. Фаулер считает партнерство такой формой организации деятельности, в которой достижение целей зависит от наличия доверия [16, р. 134], а ему способствуют добровольность, приверженность общей цели. Именно поэтому для партнерства важно постоянство (интенсивность отношений), доверительные отношения не могут возникнуть в результате разовых акций, но они вполне могут перерасти в долгосрочные пар-

тнерские отношения. Доверие, значительно снижая транзакционные издержки, является важным фактором эффективности управленческой деятельности.

Выделенные нами характеристики соответствуют идеальной модели социального партнерства – «истинного партнерства» [11, с. 49], которое довольно сложно сформировать на практике. Но между тем при отсутствии указанных атрибутивных признаков утрачивается инновационная природа социального партнерства как инструмента управления. «Из-за влияния неких ситуативных факторов или по причинам социологической и управленческой непросвещенности ряд субъектов в своих практиках называют «партнерскими» феномены, которые таковыми не являются. Фактически здесь имеет место «мимикрия» совместной деятельности субъектов, ее декорирование частью партнерских атрибутов или вольное приращение соответствующих, ярлыков к непартнерским случаям социального взаимодействия» [11, с. 49]. Утверждение о полезности партнерской модели в управлении не должно приводить к внедрению «партнерства ради партнерства». Прежде чем формировать механизм партнерства в сфере государственного управления, следует задаться вопросом, а всегда ли, для всех ли конкретных ситуаций необходима в государственном управлении партнерская модель? Или в определенном случае можно решить проблемы традиционными управленческими методами? Хотя существует много веских, выше раскрытых причин в пользу формирования партнерства, этот способ деятельности и решения проблем не всегда является самым оптимальным. Например, нелегко продвигать идеологию сотрудничества во враждебном культурном или политическом контексте. В этом случае реализация партнерской модели деятельности может быть отложена. Также, анализируя практику современного государственного управления, не следует квалифицировать любые формы взаимодействия государственных органов и негосударственных организаций, граждан как формы партнерского сотрудничества. Так, Н. С. Нижник, используя единственный показатель – степень вовлечения населения в деятельность, связанную с охраной общественного порядка, приходит к выводу о высокой степени представленности социального партнерства в сфере управления правоохранительной сферой [6].

В качестве результата проведенной теоретической и эмпирической интерпретации понятия «социальное партнерства» предлагаем к обсуждению возможные критерии и индикаторы для изучения сформированности социального партнерства в сфере государственного управ-

ления на основе критериев интенсивности, оформленности, симметричности партнерских отношений, открытости государственных органов к партнерским отношениям.

Первый критерий – интенсивность (постоянство, длительность) партнерских контактов (высокая, средняя, низкая). Индикаторы интенсивности партнерских отношений: 1) частота, длительность, позитивный или негативный результат контактов между партнерами; 2) средства контакта (собрания, телефонная связь, электронная связь) для оценки регулярности-нерегулярности партнерских отношений; 3) удовлетворенность партнеров отношениями (высокая, средняя, низкая). Если при опросе руководители в большинстве своем отмечают частые контакты между партнерами в различных комиссиях, комитетах, долговечность отношений, установившихся между ними и партнерами, а также позитивный климат встреч, это свидетельствует о том, что партнеры установили прочные и стабильные отношения. Достаточно редкий характер коммуникации между партнерами и средняя степень удовлетворенности отношениями в совокупности указывает на недостаточную близость между участниками партнерских отношений. Таким образом, полученные результаты по данным показателям позволяют выявить степень интенсивности партнерских отношений.

Второй критерий – оформленность партнерских отношений. Индикаторы: 1) тип соглашения между организациями (наличие письменного договора, устное соглашение, никакое соглашение) и наличие руководящего органа; 2) определение места и роли каждого партнера; 3) тип(ы) отношений, поддерживаемых партнерами с внешней средой (формальные, неформальные, частые, нечастые контакты). Чтобы партнерство не было сведено к бесплодной коммуникации, необходимо реальное участие в совместной деятельности на основе принятых обязательств. Соглашение о партнерстве в той или иной форме является необходимым условием и этапом формирования партнерского сотрудничества. Соглашение имеет существенные отличия от договора (контракта), оно не имеет юридических последствий, заключается добровольно, заключается между равными сторонами, рассчитано на неопределенный срок, может быть прекращено в любое время. На основе соглашения могут быть созданы более формализованные (ассоциация, фонд), менее формализованные (сеть, форум, общество), неформализованные (рабочая группа) партнерские структуры. Даже если партнерство осуществляется преимущественно на основе письменного соглашения, но партнеры затрудняются с определением места и роли

каждого партнера, особенностей отношений партнеров с внешней средой, то это говорит о слабом понимании руководителями сути социального партнерства как консолидации, взаимодополнительности разнообразных общественных ресурсов.

Третий критерий – симметричность отношений партнеров (симметричные-несимметричные). Индикаторы: 1) консультирование партнеров по поводу планирования совместной деятельности (да, нет); 2) мнение партнеров о способности всех партнеров влиять на принятие решений (да, нет). По критерию «симметричность отношений партнеров» на практике чаще всего может преобладать доминантная модель взаимодействия государственных органов с иными субъектами: партнеры проводят консультации по планированию действий на протяжении всего процесса, однако полагают, что окончательное принятие решения, как и полная ответственность за реализацию совместной деятельности, лежит на государственных структурах, или считают, что обладание партнерами по совместной деятельности равной способностью влиять на процесс принятия решений дестабилизирует деятельность органов государственного управления. Это может сочетаться с характеристикой общения между партнерами как комфортного, располагающего к обмену мнениями, их свободному высказыванию.

Четвертый критерий – открытость государственных органов к партнерским отношениям, к институциональному плюрализму. Индикаторы: 1) уровень знаний об организации партнеров (высокий, низкий); 2) отношение партнеров к культуре и ценностям друг друга (положительное, уважительное); 3) признание ценности вклада каждого партнера в соответствии с его компетенциями (да, нет); 4) характер и масштаб изменений в методах деятельности (положительные-негативные, существенные-несущественные); 5) влияние партнерской деятельности на общество (многочисленные, единичные, значительные, незначительные). Целесообразно ставить следующие вопросы: влияет ли партнерство на институциональный потенциал участников? Усваивает ли организация (государственный орган) «уроки партнерства» или оказывает активное или пассивное сопротивление?

Можно выделить несколько аспектов расширения институционального потенциала учреждений и организаций, непосредственно или косвенно связанных с участием в партнерских практиках: изменение организационной культуры, развитие человеческого капитала; формирование «сетей» коммуникации; улучшение внешней коммуникации; повыше-

ние эффективности деятельности; открытие нетрадиционных (инновационных) способов решения старых проблем. Развитие институционального потенциала субъектов партнерского сотрудничества может оказаться гораздо более важным результатом, чем достижение тех непосредственных целей, которые реализовывались в плане совместных действий. Социальное же партнерство – особая форма взаимодействия, дифференцируемая от иных форм взаимодействия, сотрудничества, кооперации, координации и т. д. на основании ряда признаков (рациональности, справедливости, добровольности, нормативной определенности, равенства (симметрии отношений сторон), постоянства), которая не складывается спонтанно, а сознательно, целенаправленно формируется участниками взаимодействия (рациональность) на основе следования в совместной деятельности ряду принципов. Таким образом, будучи принятыми субъектами деятельности, принципы социального партнерства способны трансформировать их сотрудничество в подлинное социальное партнерство.

Инновационный потенциал социального партнерства состоит не только в том, что по своей сути является инновационным инструментом управления, но и как любое взаимодействие, сотрудничество, сеть – фактором возникновения, внедрения, распространения инноваций. Это та организационная структура, которая наиболее восприимчива к инновациям. В научной литературе вопросу о связях между сотрудничеством (кооперацией, сетями, партнерством) и инновациями уделяется большое внимание. Как правило, сотрудничество рассматривается в качестве благоприятного условия для генерирования новых идей благодаря интенсификации обмена различным опытом; для осуществления оптимального для общества выбора новых идей, принципов, форм и т. д. благодаря оценке с разных позиций; для внедрения инноваций благодаря мобилизации ресурсов различных субъектов; для распространения инновационных практик благодаря постоянной, оперативной циркуляции информации в рамках сетей сотрудничества [15; 19]. В большинстве случаев инновации в сфере государственного управления невозможны без сотрудничества государственных и частных субъектов, государственных служащих, экспертов, предприятий, ассоциаций и пользователей и т. д. При этом именно партнерство в наибольшей степени способно преодолеть барьеры, существующие в рамках иных форм взаимодействия, – проблемы координации, когнитивные барьеры, конфликты интересов, доверия и т. д.

Список литературы:

1. Андреева И. А. Партнерство во имя безопасности: система совместного «производства» внутренней безопасности во Франции // Право и безопасность. 2012. № 1.
2. Арцер Т. В. Инновационное социальное партнерство государства, бизнеса и некоммерческих организаций — основа модернизации экономики России // Известия Томского политехнического университета. 2011. Т. 319. № 6.
3. Город в теории и практике: правовые и урбанологические аспекты: монография / под общ. ред. В. В. Таболина. Москва, 2020.
4. Демченко А. С. Теоретические основы внедрения инноваций в сфере государственного управления // Экономика и управление. 2014. № 11.
5. Князев С. Н., Ганчеренок И. И. Управление инновациями и инновации в управлении // Государственное управление. Электронный вестник. 2007. Вып. № 11.
6. Нижник Н. С. Полиция и гражданское общество: поиск вектора взаимодействия // Полицейская деятельность. 2018. № 5.
7. Понкин И. В. Теория публичного управления: учебник для магистратуры. Москва, 2017.
8. Смотрицкая И. И., Черных С. И. Организационные инновации в сфере государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2021. № 1.
9. Сунгуров А. Ю. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт // Модернизация экономики и глобализация: в 3 кн. / отв. ред. Е. Г. Ясин. Кн. 1. Москва, 2009.
10. Сунгуров А. Ю. Нововведения и среда: на пути к политическим инновациям: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2012.
11. Филимонов О. В., Андреева И. А. Теория и механизмы современного государственного управления. Москва, 2019.
12. Юртаев А. Н. Моделирование инновационной деятельности в системе технологий государственного управления: автореф. дис. ... д-ра эконом. наук. Казань, 2009.
13. Bekkers V., Tummers L. L'innovation dans le secteur public: vers une approche ouverte et collaborative // Revue Internationale des Sciences Administratives. 2018. № 2 (vol. 84).
14. Clausen T. H., Demircioglu M. A., Alsos G. A. Intensity of innovation in public sector organizations: The role of push and pull factors. First published: 07 July 2019. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/>

References:

1. Andreeva I. A. Partnerstvo vo imya bezopasnosti: sistema sovместного «proizvodstva» vnutrennej bezopasnosti vo Francii // Pravo i bezopasnost'. 2012. № 1.
2. Arcer T. V. Innovacionnoe social'noe partnerstvo gosudarstva, biznesa i nekommercheskih organizacij — osnova modernizacii ekonomiki Rossii // Izvestiya Tomskogo politekhnicheskogo universiteta. 2011. T. 319. № 6.
3. Gorod v teorii i praktike: pravovye i urbanologicheskie aspekty: monografiya / pod obshch. red. V. V. Tabolina. Moskva, 2020.
4. Demchenko A. S. Teoreticheskie osnovy vnedreniya innovacij v sfere gosudarstvennogo upravleniya // Ekonomika i upravlenie. 2014. № 11.
5. Knyazev S. N., Gancherenok I. I. Upravlenie innovacijami i innovacii v upravlenii // Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik. 2007. Vypusk № 11.
6. Nizhnik N. S. Policiya i grazhdanskoe obshchestvo: poisk vektora vzaimodejstviya // Policejskaya deyatel'nost'. 2018. № 5.
7. Ponkin I. V. Teoriya publichnogo upravleniya: uchebnik dlya magistratury. Moskva, 2017.
8. Smotrickaya I. I., Chernyh S. I. Organizacionnye innovacii v sfere gosudarstvennogo upravleniya // Vestnik Instituta ekonomiki Rossijskoj akademii nauk. 2021. № 1.
9. Sungurov A. Yu. Modeli vzaimodejstviya organov gosudarstvennoj vlasti i struktur grazhdanskogo obshchestva: rossijskij opyt // Modernizaciya ekonomiki i globalizaciya: V 3 kn. / отв. red. E. G. Yasin. Kn. 1. Moskva, 2009.
10. Sungurov A. Yu. Novovvedeniya i sreda: na puti k politicheskim innovacijam: uchebnoe posobie. Sankt-Peterburg, 2012.
11. Filimonov O. V., Andreeva I. A. Teoriya i mekhanizmy sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya. Moskva, 2019.
12. Yurtaev A. N. Modelirovanie innovacionnoj deyatel'nosti v sisteme tekhnologij gosudarstvennogo upravleniya: avtoref. diss. ... d.e.n. Kazan', 2009.
13. Bekkers V., Tummers L. L'innovation dans le secteur public: vers une approche ouverte et collaborative // Revue Internationale des Sciences Administratives. 2018. № 2 (vol. 84).
14. Clausen T. H., Demircioglu M. A., Alsos G. A. Intensity of innovation in public sector organizations: The role of push and pull factors. First published: 07 July 2019. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/padm.12617> (data obrashcheniya: 30.01.2021).
15. Demircioglu M. A., David B. Conditions for innovation in public sector organizations //

- doi/full/10.1111/padm.12617 (дата обращения: 30.01.2021).
15. *Demircioglu M. A., David B.* Conditions for innovation in public sector organizations // *Audretsch Research Policy*. 2017. Vol. 46, issue 9.
 16. *Fowler A.* Striking a balance: a guide to enhancing the effectiveness of non-governmental organisations in international development. London, 2013.
 17. *Maillard de J.* Le partenariat en representations: contribution l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialises // *Politiques et management public*. 2000. № 3.
 18. *Pupion P.-Ch.* L'innovation dans le secteur public // *Gestion et management public*. 2018. № 4.
 19. *Touati N., Denis J.-L.* Analyse critique de la littérature scientifique portant sur l'innovation dans le secteur public: bilan et perspectives de recherches rometteuses // *Télescope*. 2013. № 2 (vol. 19).
 20. *Tremblay G.* Les partenariats: strat gies pour une conomie du savoir // *Distances et saviors*. 2003. Vol. 1.

Для цитирования:

Андреева Ирина Анатольевна. Инновационный потенциал социального партнерства в государственном управлении // *Труды Академии управления МВД России*. 2021. № 2 (58). С. 26–36.

For citation:

Andreeva Irina Anatol'evna. Innovative potential of social partnership in public administration // *Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia*. 2021. № 2 (58). P. 26–36.

ВЛАДИМИР ФЕДОСОВИЧ ГАПОНЕНКО,
 профессор кафедры организации
 финансово-экономического,
 материально-технического
 и медицинского обеспечения,
 доктор экономических наук, профессор
 Академия управления МВД России
 Российская Федерация, 125171, г. Москва,
 ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
 E-mail: profgaponenko@gmail.com

ORCID 0000–0002–2334–9366

ПАВЕЛ ВАЛЕРЬЕВИЧ САМОЛЫСОВ,
 доцент кафедры организации
 финансово-экономического,
 материально-технического
 и медицинского обеспечения,
 кандидат педагогических наук, доцент
 Академия управления МВД России
 Российская Федерация, 125171, г. Москва,
 ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
 E-mail: academy@mail.ru

Научная специальность:
 12.00.14 — административное право;
 административный процесс.

ORCID 0000–0002–3645–3234

УДК 342.5

Дата поступления статьи: 5 марта 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

Классификация субъектов административных правонарушений в сфере публичных закупок

Classification of Administrative Offenses Subjects in the Field of Public Procurement

Аннотация

Актуальность: рассматриваемые в статье вопросы определяются потребностью научного осмысления соотношения понятий участников контрактной системы в сфере закупок, участников закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц и субъектов административных правонарушений в сфере публичных закупок (их характеристика и классификация). Авторы отмечают, что законодательство о контрактной системе и законодательство о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц имеют достаточно широкий перечень участни-

VLADIMIR FEDOSOVICH GAPONENKO,
 Doctor of Economics, Professor,
 Professor of the Department of Organization
 of Financial, Economic, Material, Technical
 and Medical Support Management
 Academy of the Ministry of the Interior of Russia
 Russian Federation, 125171, Moscow,
 Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8

E-mail: profgaponenko@gmail.com

PAVEL VALER'EVICH SAMOLYSOV,
 Candidate of Pedagogical Sciences,
 Associate Professor of the Department
 of Organization of Financial, Economic, Material,
 Technical and Medical Support Management
 Academy of the Ministry of the Interior of Russia
 Russian Federation, 125171, Moscow,
 Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8

E-mail: academy@mail.ru

Scientific Specialty:
 12.00.14 — Administrative Law;
 Administrative Process.

Annotation

Relevance: the issues considered in the article are determined by the need for scientific understanding of the correlation of the concepts of participants in the contract system in the field of procurement, participants in the procurement of goods, works, services by certain types of legal entities and subjects of administrative offenses in the field of public procurement (their characteristics and classification). The authors note that the legislation on the contract system and the legislation on the procurement of goods, works, and services by certain types of legal entities have a fairly wide list of procurement participants, which are not always

ков закупок, которые не всегда обоснованно соотносятся с субъектами, подлежащими административной ответственности за правонарушения в сфере публичных закупок. В статье предложена классификация субъектов административных правонарушений, которая позволила сделать выводы о необходимости совершенствования норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающих административную ответственность за правонарушения в сфере государственных и муниципальных закупок и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, так как штрафные санкции в отношении субъектов административных правонарушений в указанной области зачастую несоизмеримы причиненному общественному вреду.

Постановка проблемы: основным видом ответственности за нарушения в сфере публичных закупок является административная ответственность, которая продолжает оставаться проблемной и неоднозначной в правоприменении. Связано это не только с весьма объемными группами составов административных правонарушений и диспозициями статей, предусматривающих административную ответственность за нарушения в сфере публичных закупок, но и с проблемой соотнесения достаточно широкого перечня участников публичных закупок с субъектами, подлежащими административной ответственности.

Цель исследования: систематизация субъектов административных правонарушений в сфере публичных закупок, выявление проблем в указанной сфере и выработка предложений, направленных на их разрешение.

Методы исследования: общенаучные, частнонаучные и специальные методы познания, в том числе метод анализа и синтеза, логический, комплексный, системно-структурный, функциональный, формально-юридический, статистический, классификации.

Результаты и ключевые выводы: в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях необходимо предусмотреть дифференциацию административного наказания за правонарушения в сфере публичных закупок в зависимости от характера и обстоятельств совершенного правонарушения (с учетом повторности (рецидив), общественной опасности самого правонарушения и т. д.); при определении субъекта правонарушения в случае, если субъектов несколько (лица, осуществляющие функции членов комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, работники контрактной службы; лица, осуществляющие функции по организа-

reasonably correlated with subjects that subject to administrative responsibility for offenses in the field of public procurement. The article proposes a classification of subjects of administrative offenses, which allowed us to draw conclusions about the need to improve the norms of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses, which provide for administrative liability for offenses in the field of state and municipal procurement and in the field of procurement of goods, works, services by certain types of legal entities, since penalties against subjects of administrative offenses in this area are often disproportionate to the public harm caused.

Problem statement: the main type of liability for violations in the field of public procurement is administrative liability, which continues to be problematic and ambiguous in law enforcement. This is due not only to the very large groups of administrative offenses and dispositions of articles that provide for administrative responsibility for violations in the field of public procurement, but also to the problem of correlating a fairly wide list of participants in public procurement with subjects that subject to administrative responsibility.

The purpose of the study is to systematize the subjects of administrative offenses in the field of public procurement, identify problems in this area and develop proposals aimed at resolving them.

Research methods: general scientific, private scientific and special methods of cognition, including the method of analysis and synthesis, logical, complex, system structural, functional, formal legal, statistical, classification.

Results and key conclusions: the Code of Administrative Offences of the Russian Federation should provide for the differentiation of administrative penalties for public procurement offences depending on the nature and circumstances of the offence committed (taking into account the repetition (recidivism), the public danger of the offence itself, etc.); when determining the subject of an offence if there are several subjects (the persons who perform the functions of members of the commission for the procurement of goods, works, services for state and municipal needs, employees of the contract service; the persons who perform the functions of organizing and implementing procurement in accordance with the legislation of the Russian Federation in the field of procurement of goods, works, and services by certain types of legal entities, members of the procurement commission), clearly indicate the criteria for classifying the subject of legal relations in the field of public procurement as the subject of an offense subject to administrative responsibility. In addition, in order to ensure the principles of justice and proportionality of punishment for offenses in the field of public procurement, it is necessary to provide for the

ции и осуществлению закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, члены комиссии по осуществлению закупок), четко указать критерии отнесения субъекта правоотношений в сфере публичных закупок к субъекту правонарушения, подлежащего административной ответственности. Кроме того, в целях обеспечения принципов справедливости и соразмерности наказания за правонарушения в сфере публичных закупок предусмотреть возможность наложения величины штрафа, зависящей от заработной платы должностного лица – заказчика; в целях совершенствования административной ответственности за публичные закупки и реализации принципа неотвратимости наказания необходимо по ч. 10 ст. 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за нарушение порядка проведения аукциона в электронной форме, а также порядка аккредитации участника электронного аукциона, установленного законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, предусмотреть административную ответственность в виде штрафа для должностного лица – оператора электронной площадки; убрать правовую коллизию в определении ущерба в рамках Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовного кодекса Российской Федерации; в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях ввести административную ответственность за осуществление ненадлежащего регулирования, контроля (надзора) в сфере публичных закупок для должностных лиц – федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление регулирования, контроля (надзора) в сфере публичных закупок.

Ключевые слова: классификация; публичные закупки; контрактная система; государственные и муниципальные нужды; закупка товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц; административная ответственность; административное правонарушение; участник контрактной системы; участник закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц; субъект административного правонарушения.

possibility of imposing a fine depending on the salary of the official – customer; in order to improve administrative responsibility for public procurement and implement the principle of inevitability of punishment, it is necessary under Part 10 of Article 7.30 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation for violation of the procedure for conducting an auction in electronic form, as well as the procedure for accreditation of an electronic auction participant, established by the legislation of the Russian Federation on the contract system in the field of procurement, to provide for administrative liability in the form of a fine for an official – operator of an electronic platform; to remove a legal conflict in determining damage within the framework of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation and the Criminal Code of the Russian Federation; the Code of Administrative Offences of the Russian Federation should introduce administrative responsibility for the implementation of improper regulation, control (supervision) in the field of public procurement for the officials – federal executive bodies authorized to regulate, control (supervision) in the field of public procurement.

Keywords: classification; public procurement; contract system; state and municipal needs; purchase of goods, works, and services by certain types of legal entities; administrative liability; administrative offense; participant in the contract system; participant in the purchase of goods, works, and services by certain types of the legal entities; subject of an administrative offense.

Основным видом ответственности за нарушения в сфере публичных закупок, в том числе за нарушение Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

(далее – ФЗ «О контрактной системе»)¹ и Федерального закона «О закупках товаров, работ,

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

услуг отдельными видами юридических лиц»² (далее – ФЗ «О закупках»), является административная ответственность, которая продолжает оставаться проблемной и неоднозначной в правоприменении.

Связано это не только с весьма объемными группами составов административных правонарушений и диспозициями статей, предусматривающих административную ответственность за нарушения в сфере публичных закупок [3, с. 33–40], но и с проблемой соотношения достаточно широкого перечня участников публичных закупок с субъектами, подлежащими административной ответственности [2, с. 423; 8, с. 31–33].

Лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность (ч. 1 ст. 107 ФЗ «О контрактной системе»), а за нарушение требований ФЗ «О закупках» и иных принятых на основании него нормативных правовых актов Российской Федерации – ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 7 ФЗ «О закупках»).

Согласимся с мнением П. П. Серкова о том, что «субъект как элемент состава административного правонарушения дифференцирует административную противоправность в первую очередь тем, что характеризует физическое или юридическое лицо, совершившее противоправные действия (бездействие)» [15, с. 82]. Вместе с тем, по нашему мнению, в дефинициях «физическое» и «юридическое лицо» интегрирован достаточно широкий перечень субъектов административных правонарушений в различных сферах социально-экономической деятельности, в том числе в сфере публичных закупок.

В соответствии с ч. 1 ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³ (далее – КоАП РФ) административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Административной ответственности подлежит юридическое лицо, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблю-

дения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ), и (или) должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей (ст. 2.4 КоАП РФ). При этом назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо (ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ).

Основаниями привлечения к административной ответственности за правонарушения в сфере публичных закупок служат действия (бездействие) субъектов публичных правоотношений, которые из-за их большого количества и широкого перечня осуществляемых функций подлежат систематизации.

Под классификацией в науке обычно понимается распределение (упорядочение) объектов, категорий, явлений, методов по группам, классам, разрядам в зависимости от их общих признаков и критериев. К настоящему времени не сложилось общепринятой классификации субъектов административных правонарушений в сфере публичных закупок [13, с. 31–33]. Незавершенность вопросов классификации субъектов административных правонарушений в науке, на наш взгляд, тормозит не только процесс совершенствования законодательства об административных правонарушениях, но и развитие административного права как самостоятельной отрасли российского права.

Основой для построения любой классификации являются существенные признаки ее объектов (критерии классификации). В связи с этим число классификаций прямо пропорционально зависит от числа таких признаков и их комбинаций. Любая классификация имеет смысл только тогда, когда преследует достижение определенной цели и служит решению конкретных задач [12, с. 42–49].

В доктрине вопрос классификации административных правонарушений в сфере публичных закупок до настоящего времени не был предметом изучения, а вопрос классификации субъектов публичных закупок разработан недолжным образом. Так, одной из немногих можно отметить работу докторов юридических наук В. Ф. Попондопуло, Д. А. Петрова, О. А. Макаровой [9, с. 21–26]. В статье рассма-

² О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: федер. закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

триваются проблемные вопросы систематизации юридических лиц, на которых распространяется правовой режим ФЗ «О закупках».

По мнению вышеуказанных авторов, «конкретизация перечня юридических лиц, на которых распространяются ограничительные положения ФЗ „О закупках“, осуществляется по нескольким критериям, определяемым исчерпывающим образом, путем указания: на определенную организационно-правовую форму (государственные корпорации, государственные компании, публично-правовые компании, автономные учреждения); осуществляемый такими организациями регулируемый вид деятельности (субъекты естественных монополий, организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов); определенную организационно-правовую форму с учетом преобладающей доли участия публично-правовых образований (хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов); взаимосвязь „дочерних“ организаций, аффилированных с указанными выше в п. п. 1–3 юридическими лицами (дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит указанным юридическим лицам); взаимосвязь «внучатых» организаций, аффилированных с указанными выше в п. 4 юридическими лицами (дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит указанным юридическим лицам); определенную организационно-правовую форму при наличии утвержденного в установленном порядке и публично размещенного положения о закупке с учетом правового основания предоставленных денежных средств, за счет которых осуществляются закупки (бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия); определенную организационно-правовую форму со специальным статусом организации (федеральные государственные унитарные предприятия, имеющие существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства)» [9, с. 21–26].

Также следует отметить и работу К. В. Кичика [5], в которой рассматривается проблема определения критерия отнесения хозяйствующих субъектов к числу заказчиков в публичных

закупках. Автор предлагает в качестве такого критерия использовать «уровень публичности» хозяйствующего субъекта, который зависит либо от его организационно-правовой формы, либо от правового режима средств, расходуемых этим заказчиком при осуществлении закупок: все «публичные» хозяйствующие субъекты (государственные органы и т. д.) являются государственными (муниципальными) заказчиками; все «частные» субъекты (например, хозяйственные общества) «приобретают» обязанность проводить закупки в соответствии с ФЗ «О контрактной системе» при получении указанных в данном законе бюджетных средств (ч. 5 ст. 15 ФЗ «О контрактной системе»).

Приведенные работы определяют лишь вектор исследований проблем классификации субъектов административных правонарушений в сфере публичных закупок, не вдаваясь в имманентную структуру такой классификации.

Таким образом, в правовой доктрине возникла потребность научного осмысления соотношения понятий участников контрактной системы в сфере закупок, участников закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц и субъектов административных правонарушений в сфере публичных закупок (их характеристика и классификация) [1, с. 6].

По мнению авторов статьи, целью классификации субъектов административных правонарушений в сфере публичных закупок является систематизация существующих разрозненных дефиниций в законодательстве о публичных закупках и законодательстве об административных правонарушениях на основе общих признаков, рассматриваемых в качестве критериев такой систематизации.

Управление финансовыми ресурсами компаний в сфере публичных закупок.

Управление финансовыми ресурсами непосредственно связано с учетом налоговой нагрузки и налоговых рисков, механизмы оптимизации изучаются финансистами и учитываются при формировании финансовой стратегии. При существующих видах прибыли важно выделить возможность компании использовать инструменты для эффективного стимулирования продаж, сокращения расходов при выполнении текущих операций. Активное развитие своей деятельности на финансовых рынках предусматривает учет динамичности финансовых нововведений, возможность использования инновационных инструментов. Таким образом, значимость финансовой стратегии в системе функционирования развития деятельности компании достаточно высокая и от ее вида зависит эффективность управления финансовыми ресурсами и нейтрализация существующих

рисков осуществления деятельности в сфере публичных закупок [6, с. 77–81].

Методы и инструменты разработки финансовой стратегии компании в сфере публичных закупок.

Для систематизации основных элементов финансовой стратегии существуют различные подходы. Миссией дивидендной политики является определение соотношения между прибылью, которая распределяется между акционерами и прибылью, находящейся в распоряжении компании, или капитализируемой прибылью в соответствии с условиями эффективного развития и обеспечения рыночной привлекательности.

Ключевую роль в адаптации компании к внешней среде выполняет ценовая политика, поскольку является важным инструментом завоевания новых сегментов рынка. Этот вид политики непосредственно связан с получением выручки, определяет возможности выхода на новые рынки. Ценовая политика компании включает различные принципы и методы определения цен. Она соответствует общей стратегии развития компании и содержит в своем составе систему ценообразования.

Кредитная политика не только формирует отношения в деловой среде, но непосредственно влияет на финансовую стабильность компании. Рассматривая кредитную политику, как основу управления дебиторской задолженностью, можно сказать, что она представлена в виде комплекса решений, влияющих на срок действия предоставления кредита, принятые стандарты оценки кредитоспособности, порядок погашения задолженности.

Нередко процесс взыскания задолженности контролируется различными подразделениями, поэтому четкого распределения ответственности в процессах управления дебиторской задолженностью не существует. Для получения всесторонней информации по дебиторской задолженности используются отчеты по выставленным счетам на оплату, периодам просрочки платежа, размерам сомнительной безнадежной задолженности. В некоторых случаях проблемы управления дебиторской задолженностью решаются за счет внедрения современных средств автоматизации.

Договорной характер определения параметров кредитной политики создает необходимость идти на уступки и соглашаться с требованиями контрагентов. Однако несоблюдение требований закона торговли, в основе которого находится срок отсрочки платежа и срок годности товара, приводит к сложности определения категорий товара, для которых можно установить отсрочку платежа.

Существуют различные факторы, когда первичные документы при отгрузке товаров подпи-

сываются представителем покупателя, не имеющим на это право. В случае отсутствия доказательной базы по фактам отгрузки сложно определить требования, предъявляемые к прямым поставкам [3, с. 33–40; 4, с. 516–532]. Для преодоления вышеприведенных проблем в компании ведется постоянное совершенствование кредитной политики, которая выступает инструментом для увеличения прибыльности.

Для долгосрочного развития компании производится разработка инвестиционной политики. Она представлена в виде унифицированного корпоративного стандарта, определяющего правила реализации различных инвестиционных проектов. В инвестиционной политике отражаются цели и задачи инвестиционной деятельности, порядок проведения экспертизы и условия принятия управленческих решений по реализации различных инвестиционных проектов.

Как правило, в компаниях финансовая стратегия и инвестиционная политика существуют одновременно и не подчинены друг другу, они равноправны как элементы корпоративной стратегии, причем инвестиционная по времени формирования опережает финансовую (т. е. вначале совокупность проектов, затем их финансовое обеспечение). Правильно разработанная финансовая стратегия выступает залогом эффективного финансового управления и дальнейшего развития компании в сфере публичных закупок [6, с. 77–81].

Влияние турбулентности внешней среды на стратегию компании в сфере публичных закупок.

Результативность поставленных компанией целей измеряется с помощью различных критериев, определенных в финансовой стратегии компании. При выборе критериев применяются различные подходы влияния турбулентности внешней среды на стратегию компании в сфере публичных закупок. Неправильный подход к формированию заемных средств негативно отражается на финансово-хозяйственной деятельности компании, поскольку большое количество привлечения заемных средств приводит к снижению показателя финансовой устойчивости. В то время как эффективная стратегия управления заемным капиталом может благоприятно сказаться на развитии деятельности и привлечении заемного капитала, что в свою очередь позволяет увеличить доходность собственного капитала, прибыли и повысить эффективность использования капитала в целом в сфере публичных закупок [6, с. 77–81].

Предварительный анализ проблемы показал целесообразность систематизации субъектов административных правонарушений в сфере публичных закупок по критериям их уникального правового статуса, а также выполняемых функций и полномочий:

1. Инициатор (организатор) публичных закупок. Первым основным участником публичных закупок является *заказчик*, который, как правило, выступает инициатором и организатором закупки. При этом для достижения эффективности закупочной деятельности самого заказчика необходима организация закупочного процесса, а также контроль за проведением закупок на всех стадиях закупочной деятельности [6, с. 77–81].

В соответствии с ФЗ «О контрактной системе» (п. 7 ч. 1 ст. 3) *заказчиком* является государственный или муниципальный заказчик либо бюджетное учреждение, государственное, муниципальное унитарные предприятия, осуществляющие закупки: *государственный заказчик* – государственный орган (в том числе орган государственной власти), государственные корпорации «Росатом», «Роскосмос», публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства», орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки (п. 5 ч. 1 ст. 3 ФЗ «О контрактной системе»); *муниципальный заказчик* – муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования и осуществляющие закупки (п. 6 ч. 1 ст. 3 ФЗ «О контрактной системе»); *бюджетное учреждение* – некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах (ст. 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁴); *государственное (муниципальное) унитарное предприятие* – коммерческая организация, не наделен-

ная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию (ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»⁵).

Для организации закупочного процесса заказчик *в целях*: обеспечения осуществления закупок назначает должностное лицо, ответственное за осуществление закупки или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта, или создает контрактные службы (при этом создание специального структурного подразделения не является обязательным)⁶; определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), создает комиссию по осуществлению закупок (ст. 39 ФЗ «О контрактной системе»); выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе для разработки документации о закупке, размещения в единой информационной системе (далее – ЕИС), на электронной площадке информации и электронных документов, предусмотренных ФЗ «О контрактной системе», направления приглашений принять участие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) закрытыми способами, выполнения иных функций, связанных с обеспечением проведения определения поставщика (подрядчика, исполнителя), вправе привлечь на основе контракта специализированную организацию (ст. 40 ФЗ «О контрактной системе»); централизации закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами могут быть созданы государственный орган, муниципальный орган, казенное учреждение, уполномоченные на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, или несколько таких органов, казен-

⁵ О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

⁶ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ч. 3 ст. 38) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652; Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе: приказ Министерства финансов Российской Федерации от 31 июля 2020 г. № 158н. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О некоммерческих организациях: федер. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

ных учреждений либо полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для соответствующих заказчиков могут быть возложены на один такой государственный орган, муниципальный орган, одно такое казенное учреждение или несколько государственных органов, муниципальных органов, казенных учреждений из числа существующих (ст. 26 ФЗ «О контрактной системе»).

В соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ лица, осуществляющие функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактные управляющие, работник контрактной службы, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 7.29–7.32 (за исключением ч. 10 ст. 7.30; ч. 1–6 ст. 7.31.1); ст. 7.32.5; ч. 7, 7.1 ст. 19.5; ст. 19.7.2 КоАП РФ, являются *специальными субъектами* административного правонарушения и несут административную ответственность как должностные лица.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 ФЗ «О закупках» *заказчиками* являются: государственные корпорации, государственные компании, публично-правовые компании, субъекты естественных монополий, организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обращения с твердыми коммунальными отходами, автономные учреждения, а также хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов; дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит указанным в пункте 1 настоящей части юридическим лицам; дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит указанным в пункте 2 настоящей части дочерним хозяйственным обществам; бюджетные учреждения при наличии утвержденного и размещенного в ЕИС правового акта; государственные унитарные предприятия, муниципальные унитарные предприятия при наличии утвержденного и размещенного в ЕИС правового акта; федеральные государственные унитарные предприятия, имеющие существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства, перечень которых утверждается Правительством Российской Фе-

дерации⁷ по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации.

При закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, ФЗ «О закупках», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными правовыми актами, регламентирующими правила закупки (так называемое *положение о закупке* (ст. 2 ФЗ «О закупках»)).

Положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и осуществления закупок способами, указанными в ФЗ «О закупках», порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения (ч. 2 ст. 2 ФЗ «О закупках»).

Лица, исполняющие функции по организации и осуществлению закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, в том числе члены комиссии по осуществлению закупок, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 7.32.3, ч. 7.2 ст. 19.5, ст. 19.7.2-1 КоАП РФ, а также лица, осуществляющие функции по организации и проведению обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, в том числе члены конкурсной комиссии, аукционной комиссии, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 7.32.4 КоАП РФ, являются *специальными субъектами* административного правонарушения и несут административную ответственность как должностные лица.

Следовательно, все перечисленные субъекты правоотношений в сфере публичных закупок (лица, осуществляющие функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактные управляющие, работник контрактной службы, лица, исполняющие функции по организации и осуществлению закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, в том числе члены комис-

⁷ Об утверждении перечня федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2016 г. № 2931-п // СЗ РФ. 2017. № 3. Ст. 512.

сии по осуществлению закупок) в соответствии с КоАП РФ являются субъектами административных правонарушений в сфере публичных закупок и являются должностными лицами. В КоАП РФ под должностным лицом понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т. е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации (примечание к ст. 2.4 КоАП РФ).

Таким образом, проведенный анализ административных правонарушений в сфере публичных закупок по указанной группе субъектов правонарушений выявил ряд существенных проблем, которые требуют совершенствования законодательства: в КоАП РФ отсутствует дифференциация, в соответствии с которой можно было бы установить минимальный и максимальный порог административного наказания за правонарушения в сфере публичных закупок (совершенное впервые или повторно, малозначительное или тяжкое и т. д.) по ряду статей (например, по ч. 3 ст. 7.29; ч. 1–2 ст. 7.29.1; ч. 1–2 ст. 7.29.2 КоАП РФ (штраф от 30 до 50 тыс. руб.) и т. д.); в КоАП РФ не указано (не определены критерии), кто конкретно из должностных лиц (лиц, осуществляющих функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, работников контрактной службы, лиц, осуществляющих функции по организации и осуществлению закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, членов комиссии по осуществлению закупок) подлежит административной ответственности; немалой проблемой является и фиксированная величина размеров штрафов, которая в разрез ст. 2.6 КоАП РФ не учитывает основополагающие принципы справедливости и соразмерности наказания [4, с. 516–532].

2. Поставщик (подрядчик, исполнитель) товаров, работ, услуг, в том числе потенциальный. Вторым основным участником публичных закупок является потенциальный *поставщик (подрядчик, исполнитель)*, среди которых заказчик

выбирает контрагента для будущего контракта (договора поставки).

Закон о контрактной системе в качестве *участника закупки* определяет любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, включенные в утверждаемый в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 284 Налогового кодекса Российской Федерации⁸ перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении юридических лиц (далее – офшорная компания), или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя (п. 4 ч. 1 ст. 3 ФЗ «О контрактной системе»).

Участником закупки в соответствии с ч. 5 ст. 3 ФЗ «О закупках» является любое юридическое лицо или несколько юридических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки, независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, либо любое физическое лицо или несколько физических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки, в том числе индивидуальный предприниматель или несколько индивидуальных предпринимателей, выступающих на стороне одного участника закупки.

В соответствии с КоАП РФ субъектами административных правонарушений в сфере публичных закупок по указанной группе являются должностные лица и индивидуальные предприниматели, участники закупки (ч. 1–2, 4–5, 7 ст. 7.32 КоАП РФ), поставщик (подрядчик, исполнитель⁹), имеющие определенный статус в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также его должностные лица (ст. 7.29.2; ст. 14.49; ч. 1, 2.1 ст. 14.55; ст. 14.5.1; 14.55.2 КоАП РФ), юридическое лицо¹⁰ (ст. 15.14; 15.37 КоАП РФ).

Необходимо отметить, что индивидуальные предприниматели несут административную ответственность как должностные лица (коммерческих и некоммерческих организаций) и юридические лица независимо от их организационно-правовых форм [10, с. 125–128].

⁸ Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

⁹ В соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном оборонном заказе в КоАП РФ используются понятия «головной исполнитель», «исполнитель».

¹⁰ Там же.

Основной проблемой в данной категории субъектов административных правонарушений является то, что в некоторых статьях КоАП РФ четко не поименованы субъекты правоотношений, указанные в Федеральном законе «О государственном оборонном заказе»¹¹, — «головной исполнитель» и «исполнитель», что, на наш взгляд, приводит к определенной правовой коллизии [11, с. 128–143; 12, с. 42–49].

3. Регулирующие и контролирующие органы. Третьим обязательным субъектом закупок являются контрольно-надзорные органы, для которых также предусмотрена административная ответственность:

3.1. Федеральная антимонопольная служба

В соответствии со ст. 6 ФЗ «О закупках» контроль за соблюдением требований данного закона осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — ФЗ «О защите конкуренции»)¹² (ст. 18.1 «Порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров, порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства»), в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 99 ФЗ «О контрактной системе» контроль в сфере закупок осуществляют: федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок. Таким *контролирующим органом* является антимонопольный орган¹³.

Административная ответственность за ненадлежащий контроль в сфере публичных закупок со стороны должностных лиц антимонопольного органа КоАП РФ не предусмотрена.

3.2. Федеральное казначейство

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 99 ФЗ «О контрактной системе» контроль в сфере закупок осуществляют федеральный орган исполнительной власти, выполняющий правоприменительные функции по кассовому обслужи-

ванию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти, определенный Правительством Российской Федерации¹⁴, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами.

Административная ответственность за ненадлежащий контроль в сфере публичных закупок со стороны должностных лиц Федерального казначейства КоАП РФ не предусмотрена.

3.3. Министерство финансов Российской Федерации

Министерство финансов Российской Федерации определено федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд¹⁵.

Административная ответственность за ненадлежащее регулирование в сфере публичных закупок со стороны должностных лиц Министерства финансов Российской Федерации КоАП РФ не предусмотрена.

Таким образом, проведенный анализ административных правонарушений в сфере публичных закупок по указанной группе субъектов правонарушений выявил необходимость введения административной ответственности за правонарушения в сфере публичных закупок при осуществлении ненадлежащего регулирования, контроля (надзора) [6, с. 77–81; 7, с. 89–91].

4. Иные лица. Законодательством о публичных закупках предусмотрено и наличие иных лиц, непосредственно участвующих в закупках и подлежащих административной ответственности [14, с. 56–62; 17, с. 105–107]:

4.1. Оператор электронной площадки

Операторы электронных площадок, операторы специализированных электронных площадок и их должностные лица за нарушение законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также обязаны возместить убытки, причиненные лицам в результате неправомерных действий (без-

¹¹ О государственном оборонном заказе: федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7600.

¹² О защите конкуренции: федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

¹³ Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 г. № 728 // СЗ РФ. 2013 г. № 35. Ст. 4514.

¹⁴ О Федеральном казначействе: постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703 // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

¹⁵ Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 г. № 728 (п. 1) // СЗ РФ. 2013. № 35. Ст. 4514.

действия), в том числе по разглашению информации, полученной в ходе проведения электронных процедур (ч. 2 ст. 107 ФЗ «О контрактной системе»).

В соответствии с п. 2.1 ч. 10 ст. 3 ФЗ «О закупках» любой участник закупки вправе обжаловать в антимонопольном органе в порядке, установленном ст. 18.1 ФЗ «О защите конкуренции», действия (бездействие) оператора электронной площадки при закупке товаров, работ, услуг, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки. Обжалование осуществляется в случае нарушения оператором электронной площадки при осуществлении закупки товаров, работ, услуг требований, установленных ФЗ «О закупках».

Должностное лицо оператора электронной площадки и оператор электронной площадки в соответствии с ч. 10 ст. 7.30 и ч. 1 – 6 ст. 7.31.1 КоАП РФ подлежат административной ответственности.

Проведенный анализ административной ответственности для оператора электронной площадки выявил, что в соответствии с ч. 10 ст. 7.30 КоАП РФ за нарушение порядка проведения аукциона в электронной форме, а также порядка аккредитации участника электронного аукциона, установленного законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, ответственность несет только оператор электронной площадки, т. е. юридическое лицо. Вместе с тем считаем, что решающую роль в совершении данного правонарушения играет должностное лицо оператора электронной площадки для которого должна быть введена административная ответственность [16, с. 8–10].

4.2. Эксперты, экспертные организации

В соответствии с примечанием к ст. 2.4 КоАП РФ физические лица, осуществляющие деятельность в области проведения экспертизы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, совершившие административное правонарушение, предусмотренное ст. 7.32.6 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица.

При этом необходимо отметить, что дача экспертом, экспертной организацией, уполномоченным представителем экспертной организации заведомо ложного экспертного заключения в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния – влечет административную ответственность и наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок

от шести месяцев до одного года; на юридических лиц – от ста тысяч до ста пятидесяти тысяч рублей, если это повлекло причинение крупного ущерба¹⁶, то предусмотрена уголовная ответственность по ст. 200.6 Уголовного кодекса Российской Федерации¹⁷ (далее – УК РФ).

При установлении объективной стороны правонарушения по ст. 7.32.6 КоАП РФ лицу, рассматриваемому дело об административном правонарушении, необходимо устанавливать ущерб, причиненный заказчику. При этом, по нашему мнению, методики расчета ущерба в КоАП РФ и УК РФ могут различаться, что может привести к правовой коллизии, когда за аналогичное нарушение в сфере публичных закупок с одним и тем же ущербом, но посчитанным по разным методикам, одно должностное лицо будет привлечено к административной ответственности, а другое – к уголовной.

Таким образом, проведенный анализ административных правонарушений в сфере публичных закупок позволяет сделать следующие выводы:

1. В КоАП РФ необходимо предусмотреть дифференциацию административного наказания за правонарушения в сфере публичных закупок в зависимости от характера и обстоятельств совершенного правонарушения (с учетом повторности (рецидив), общественной опасности самого правонарушения и т. д.).

2. При определении субъекта правонарушения в случае, если субъектов несколько (лица, осуществляющие функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, работники контрактной службы, лица, осуществляющие функции по организации и осуществлению закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, члены комиссии по осуществлению закупок), четко указать критерии отнесения субъекта правоотношений в сфере публичных закупок к субъекту правонарушения, подлежащего административной ответственности.

3. В целях обеспечения принципов справедливости и соразмерности наказания за правонарушения в сфере публичных закупок необходимо предусмотреть возможность наложения величины штрафа, зависящей от заработной платы должностного лица заказчика.

4. В целях совершенствования административной ответственности за публичные закупки и реализации принципа неотвратимости нака-

¹⁶ В соответствии с примечанием к ст. 170.2 УК РФ крупным ущербом признается ущерб в сумме, превышающей два миллиона двести пятьдесят тысяч рублей.

¹⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

зания по ч. 10 ст. 7.30 КоАП РФ – за нарушение порядка проведения аукциона в электронной форме, а также порядка аккредитации участника электронного аукциона, установленного законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, предусмотреть административную ответственность в виде штрафа для должностного лица оператора электронной площадки.

Список литературы:

1. Андреева Л. В. Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию: монография. Москва, 2019.
2. Галанов В. А., Гришина О. А., Шибайев С. Р. Рынок товаров и услуг для государственных нужд (государственный товарный рынок) / под общ. ред. В. А. Галанова. Москва, 2010.
3. Гунба А. А. К вопросу об увеличении сроков давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе // *Вестник административного права и практика администрирования*. 2019. № 1.
4. Идрисов Х. В. Проблемные аспекты деятельности субъектов контрактной системы в России: нормативно-правовое регулирование, злоупотребления и юридическая ответственность // *Актуальные проблемы экономики и права*. 2020. Т. 14. № 3.
5. Кичик К. В. «Уровень публичности» хозяйствующих субъектов как критерий их отнесения к числу заказчиков в публичных закупках (гл. 3, 3.12) // *Предпринимательское право: современный взгляд: монография* / Е. А. Абросимова, В. К. Андреев, Е. Г. Афанасьев и др.; отв. ред. С. А. Карелина, П. Г. Лахно. Москва, 2019.
6. Кожевников В. В., Лавров Ю. Б. О соразмерности мер административной ответственности общественному вреду, причиняемому нарушениями законодательства о публичных закупках // *Вестник Омской юридической академии*. 2017. № 2.
7. Курлевский И. В., Огрина Г. В. Административная ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок // *Теория и практика общественного развития*. 2017. № 4.
8. Овсипян М. В. Проблемы организации государственных и муниципальных закупок // *Международный научно-исследовательский журнал*. 2017. № 9-1 (63).
9. Попондопуло В. Ф., Петров Д. А., Макарова О. А. Корпоративные и деятельностные

5. Следует убрать правовую коллизию в определении ущерба в рамках КоАП РФ и УК РФ. 6. В КоАП РФ ввести административную ответственность за осуществление ненадлежащего регулирования, контроля (надзора) в сфере публичных закупок для должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление регулирования, контроля (надзора) в сфере публичных закупок.

References:

1. Andreyeva L. V. Gosudarstvennyye zakupki v Rossii: pravovoye regulirovaniye i mery po yego sovershenstvovaniyu: monografiya. Moskva, 2019.
2. Galanov V. A., Grishina O. A., Shibayev S. R. Ry-nok tovarov i uslug dlya gosudarstvennyh nuzhd (gosudarstvennyj tovarnyj ry-nok) / pod obshch. red. V. A. Galanova. Moskva, 2010.
3. Gunba A. A. K voprosu ob uvelichenii srokov давности privlecheniya k administrativnoy otvetstvennosti za narusheniye zakonodatel'stva o kontraktnoy sisteme // *NB: Administrativnoye pravo i praktika administrirovaniya*. 2019. № 1.
4. Idrisov H. V. Problemnyye aspekty deyatel'nosti sub'yektov kontraktnoy sistemy v Rossii: normativno-pravovoye regulirovaniye, zloupotrebleniya i yuridicheskaya otvetstvennost' // *Aktual'nyye problemy ekonomiki i prava*. 2020. T. 14. № 3.
5. Kichik K. V. «Uroven' pUBLIChности» hozyajstvuyushchih sub'yektov kak kriterij ih otneseniya k chislu zakazchikov v pUBLIChnyh zakupkah (gl. 3, 3.12) // *Predprinimatel'skoye pravo: sovremennyy vzglyad: monografiya* / Ye. A. Abrosimova, V. K. Andreyev, Ye. G. Afanas'yev i dr.; otv. red. S. A. Karelina, P. G. Lahno. Moskva, 2019.
6. Kozhevnikov V. V., Lavrov Yu. B. O sorazmernosti mer administrativnoy otvetstvennosti obshchestvennomu vreditel'stvo, prichinyayemomu narusheniyami zakonodatel'stva o pUBLIChnyh zakupkah // *Bulletin of the Omsk Law Academy*. 2017. № 2.
7. Kurlevskij I. V., Ogrina G. V. Administrativnaya otvetstvennost' za narusheniye zakonodatel'stva o kontraktnoy sisteme v sfere gosudarstvennyh zakupok // *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*. 2017. № 4.
8. Ovsipyay M. V. Problemy organizacii gosudarstvennyh i municipal'nyh zakupok // *Mezhdunarodnyj nauchno-issledovatel'skij zhurnal*. 2017. № 9-1 (63).
9. Popondopulo V. F., Petrov D. A., Makarova O. A. Korporativnyye i deyatel'nostnyye kriterii pri identifikacii sub'yektov dlya celej osushchestvleniya zakupok ot del'nymi vidami yu-

- критерии при идентификации субъектов для целей осуществления закупок отдельными видами юридических лиц как основа конкурентного отбора контрагентов // Конкурентное право. 2019. № 1.
10. Руденко Л. Г. Государственные и муниципальные закупки как механизм инфраструктурной поддержки малого предпринимательства // Транспортное дело России. 2018. № 6 (139).
 11. Самолысов П. В. Административная ответственность за недобросовестную конкуренцию // Systems And Management. 2019. Т. 1. № 4.
 12. Самолысов П. В. О научных основаниях классификации государственного антимонопольного контроля // Российское конкурентное право и экономика. 2018. № 1.
 13. Сидорова М. В., Новосельцева М. М. Актуальные аспекты функционирования системы государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации // Экономика и бизнес: теория и практика. 2019. № 4–2.
 14. Сергеева Н. В., Храмова В. Е. Контрактная система: обзор применяемых мер ответственности участников // Вестник Московского университета имени С. Ю. Витте. Серия 2. Юридические науки. 2019. № 3 (21).
 15. Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. Москва, 2015.
 16. Шахбанова А. М. Контрактная система в России с ФЗ-№ 44: плюсы и минусы // Вопросы структуризации экономики. 2018. № 2.
 17. Юрицин А. Е., Лавров Ю. Б. О некоторых проблемах реализации административной ответственности за нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок // Сибирское юридическое обозрение. 2017. № 4.
 - ridicheskikh lic kak osnova konkurentnogo otbora kontragentov // Konkurentnoye pravo. 2019. № 1.
 10. Rudenko L. G. Gosudarstvennyye i municipal'nyye zakupki kak mekhanizm infrastrukturoj podderzhki malogo predprinimatel'stva // Transportnoye delo Rossii. 2018. № 6 (139).
 11. Samolysov P. V. Administrativnaya otvetstvennost' za nedobrosovestnuyu konkurenciyu // Systems And Management. 2019. T. 1. № 4.
 12. Samolysov P. V. O nauchnyh osnovaniyah klassifikacii gosudarstvennogo antimonopol'nogo kontrolya // Rossijskoye konkurentnoye pravo i ekonomika. 2018. № 1.
 13. Sidorova M. V., Novosel'ceva M. M. Aktual'nyye aspekty funkcionirovaniya sistemy gosudarstvennyh i municipal'nyh zakupok v Rossijskoj Federacii // Ekonomika i biznes: teoriya i praktika. 2019. № 4–2.
 14. Sergeeva N. V., Hramcova V. Ye. Kontraktnaya sistema: obzor primenyayemyh mer otvetstvennosti uchastnikov // Moscow Witte University Bulletin. Series 2: Legal science. 2019. № 3 (21).
 15. Serkov P. P. Administrativnaya otvetstvennost' v rossijskom prave: sovremennoye osmysleniye i novyye podhody: monografiya. Moskva, 2015.
 16. Shahbanova A. M. Kontraktnaya sistema v Rossii s FZ-№ 44: plyusy i minusy // Voprosy strukturizacii ekonomiki. 2018. № 2.
 17. Yuricin A. Ye., Lavrov Yu. B. O nekotoryh problemah realizacii administrativnoj otvetstvennosti za narusheniya zakonodatel'stva o kontraktnej sisteme v sfere zakupok // Sibirskoye yuridicheskoye obozreniye. 2017. № 4.

Для цитирования:

Гапоненко Владимир Федосович, Самолысов Павел Валерьевич. Классификация субъектов административных правонарушений в сфере публичных закупок // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 37–49.

For citation:

Gaponenko Vladimir Fedosovich, Samolysov Pavel Valer'evich. Classification of administrative offenses subjects in the field of public procurement // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). P. 37–49.

АЛЕКСАНДР ПЕТРОВИЧ 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

СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ 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.

УДК 331.556.4:342

Дата поступления: 26 января 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

О совершенствовании правового положения иностранцев граждан в России

On Improving the Legal Status of Foreign Citizens in Russia

Аннотация

Актуальность исследования обусловлена тем, что замедление экономического роста, падение показателей в отдельных секторах экономики повлекли необходимость научного осмысления положительных и отрицательных сторон тех правовых гарантий, которые на сегодняшний день реализуются в России по отношению к иностранным гражданам. Пребывающие в Россию на законных основаниях иностранные граждане имеют соответствующие права и свободы, а государство, в свою очередь, обязано способствовать их полноценной реализации и соблюдению.

По данным МВД России, по состоянию на 2019 г. в стране находилось около 10 млн иностранных граждан, из которых 8,7 млн – это граждане стран ближнего зарубежья. При этом органы власти отмечают стабилизацию количества мигрантов, улучшение системы трудоустройства иностранных граждан, из которых около 1,5 млн человек трудятся в России на основании патента. Нарушение режима пребывания в России стало причиной того, что в 2019 г. въезд был запрещен 478 тыс. мигрантов. В общей сложности уже 1,6 млн иностранных граждан нарушили ре-

ALEKSANDR PETROVICH SOLDATOV,
Doctor of Law, Professor,
Chief Researcher 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

SERGEJ NIKOLAEVICH 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.

Annotation

The relevance of the study is due to the fact that the slowdown in economic growth and the decline in indicators in certain sectors of the economy have led to the need for scientific understanding of the positive and negative aspects of the legal guarantees that are currently being implemented in Russia in relation to foreign citizens. Foreign citizens who are legally staying in Russia have the corresponding rights and freedoms, and the state, in turn, is obliged to promote their full implementation and compliance.

According to the Ministry of Internal Affairs of Russia, as of 2019, there were about 10 million foreign citizens in the country, of which 8.7 million were citizens of neighboring countries. At the same time, the authorities note the stabilization of the number of migrants, the improvement of the system of employment of foreign citizens, of which about 1.5 million people work in Russia on the basis of a patent. Violation of the regime of stay in Russia was the reason that in 2019, 478 thou-

жим пребывания в России, что стало причиной для закрытия им въезда в нашу страну на различный срок. В то же время в 2019 г. почти вдвое увеличился показатель лиц, получивших российское гражданство (497 тыс. человек по отношению к 269 тыс. в 2018 г.¹).

Учитывая приведенную статистику, неудивительно, что участниками различных правоотношений в нашей стране являются не только российские граждане, но и иностранцы, которые рассчитывают на соблюдение их прав и защиту законных интересов со стороны государства. В то же время следует отметить, что в российском законодательстве правовой статус иностранных граждан определен не в полной мере. Но это не единственный недостаток механизма обеспечения их правового статуса. В частности, не систематизированы и нормативные акты, которые определяют правовое положение иностранцев.

Для России не менее актуальным является и вопрос разработки действенных мер по предупреждению незаконной миграции иностранных граждан. В настоящее время вопрос о предоставлении временного убежища очень усложнен и требует создания специализированного механизма практического применения. Обозначенные тенденции и сформулированные проблемы подтверждают актуальность проводимого исследования.

Постановка проблемы: в настоящее время в различных отраслях юридической науки достаточно активно ведутся исследования проблем правового положения иностранных граждан в России. Изучение научных позиций ученых-юристов по указанным проблемам позволяет расширить теоретические положения института прав человека и гражданина и показать все разнообразие применяемых форм и методов при регулировании его правового статуса.

Цель исследования: выработка отдельных концептуальных подходов к совершенствованию правового положения иностранных граждан в России.

Методы исследования: диалектика, герменевтика, синергетика, философская концептология, исторический анализ.

Результаты и ключевые выводы: краткий анализ отдельных аспектов совершенствования правового положения иностранных граждан в России позволяет отметить, что это совершенствование имеет поступательный характер и обуславливается в значительной мере экономическими, политическими и социальными факторами российской действительности. Соотношение превалярования тех или иных видов правового регулирования в рассматриваемой сфере диктуется в значительной степени внутренним состоянием государства и его положением в отношениях с другими государствами.

and migrants were banned from entering. In total, 1.6 million foreign citizens have already violated the regime of stay in Russia, which has caused them to be blocked from entering our country for various periods. At the same time, in 2019, the number of persons who received Russian citizenship almost doubled (497 thousand people compared to 269 thousand in 2018).

Given these statistics, it is not surprising that participants in various legal relations in our country are not only Russian citizens, but also foreigners who count on the observance of their rights and the protection of legitimate interests by the state. At the same time, it should be noted that the legal status of foreign citizens is not fully defined in Russian legislation. But this is not the only drawback of the mechanism for ensuring their legal status. In particular, the normative acts that determine the legal status of foreigners are not systematized.

For Russia, the issue of developing effective measures to prevent illegal migration of foreign citizens is no less urgent. At present, the issue of granting temporary asylum is very complicated and requires the creation of a specialized mechanism for practical application. The identified trends and formulated problems confirm the relevance of the research.

The problem statement: currently, various branches of legal science are actively conducting research on the problems of the legal status of foreign citizens in Russia. The study of the scientific positions of legal scholars on these issues allows us to expand the theoretical provisions of the institute of human and civil rights and to show all the variety of forms and methods used in regulating its legal status.

The purpose of the study: to develop separate conceptual approaches to improving the legal status of foreign citizens in Russia.

The research methods: dialectics, hermeneutics, synergetics, philosophical conceptology, historical analysis.

The results and key conclusions: a brief analysis of certain aspects of improving the legal status of foreign citizens in Russia allows us to note that this improvement is progressive and is largely due to the economic, political and social factors of the Russian reality. The ratio of the prevalence of certain types of legal regulation in the area under consideration is largely dictated by the internal state of the state and its position in relations with other states.

¹ Мы не анализируем статистику за 2020 г., так как наличие карантинных мер, вызванных пандемией, в значительной степени изменило характерную картину общего количества нахождения иностранных граждан в России. По данным СМИ, поток трудовых мигрантов в Россию в 2020 г. снизился до 70 % по сравнению с 2019 г.

Ключевые слова: Россия; иностранный гражданин; правовое положение; государственные формы; методы государственного управления; права и обязанности; совершенствование законодательства.

Keywords: Russia; foreign citizen; legal status; state forms; methods of public administration; rights and obligations; improvement of legislation.

Правовой статус гражданина в общем виде представляет собой комплекс его прав и обязанностей в реализуемых им правоотношениях. Такие отношения возникают у гражданина в процессе взаимодействия с другими субъектами права. Следует исходить из того, что любое государство является своеобразным объединением людей, которые подчиняются специально установленным в нем законам. В свою очередь создание государства является сложным процессом, имеет характерную историческую почву и зависит от целого ряда факторов, имеющих существенное значение в момент ее становления.

Соответственно, государство является своеобразной формой организации общества, объединяющей всех членов на основе отражения общественных интересов и потребностей, а также может выступать от имени всего общества ради достижения общего блага.

Т. А. Ермолаева и А. А. Ананьева отмечают, что с помощью правового статуса можно раскрыть многообразные связи, возникающие у человека, проживающего в государстве и обществе. Правовой статус личности – это положение личности, которое получило законодательное закрепление [7, с. 9].

Как юридическая категория, правовой статус имеет составные элементы, позволяющие раскрыть его сущность и содержание. Именно правовой статус личности позволяет определить законные пределы ее свободы, определить объем прав и свобод, установить границы ответственности. В зависимости от той или иной сферы человеческой жизнедеятельности выделяют четыре (либо пять) группы прав и свобод человека и гражданина – гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права. В отдельных случаях, учитывая тесную взаимосвязь, социальные и культурные права объединяются в одну группу и именуются социально-культурные.

Ключевое значение для понимания правового статуса иностранного гражданина играют личные, или естественные права человека, возникновение которых обусловлено существованием иностранного гражданина как личности. Например, личными правами от рождения обладает каждый человек в силу самого факта появления его на свет; их принадлежность не обусловлена какими-либо внешними или внутренними факторами, исключительно природными. Одним из таких базовых прав, положенных

в основу правового статуса личности, является право на жизнь, принадлежащее каждому человеку от рождения. Данное право закреплено в Конституции Российской Федерации², которая признает человека, независимо от его гражданства, наивысшей социальной ценностью.

Реализация лицом предоставленных ему Конституцией и другими законами прав и свобод зачастую возможна путем участия данного лица в отношениях с государством в сфере государственной власти, местного самоуправления и другими субъектами, которым делегированы административно-правовые полномочия по обеспечению реализации прав граждан.

Для реализации некоторых прав, свобод и выполнения обязанностей существенное значение имеет гражданство, которое согласно ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62 «О гражданстве Российской Федерации»³ является устойчивой связью лица с Российским государством, выражающейся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Каждый имеет право на гражданство в России, которое он может получить при определенных условиях [5, с. 94].

Для правового статуса иностранного гражданина немаловажное значение имеет признание высшей ценностью его чести и достоинства. Кроме того, каждая личность, каждый иностранный гражданин в России вправе рассчитывать на защиту своей чести, на свободу и семейную тайну, личную неприкосновенность.

По своей природе данное право не является абсолютным, т. е. может быть при наступлении определенных обстоятельств ограничено. Здесь следует пояснить, что любые ограничения в отношении прав человека должны быть закреплены законодательно, а применяться могут только в том случае, если их неограниченное использование и реализация способны ущемить интересы других личностей.

Для того, чтобы любые ограничения прав и свобод применялись разумно и обоснованно по отношению к иностранным гражданам, законодатель в ст. 55 Конституции Российской Федерации отметил, что допустимость приме-

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

³ О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 2017. № 31. Ст. 4792.

нения ограничений измеряется мерой необходимости защиты прав других лиц, охраны конституционного строя, правопорядка. О важности соблюдения баланса также отметил Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 15 июля 2004 г. № 304-О⁴.

Вместе с тем в одном из своих более ранних определений от 14 июля 1998 г. № 86-О тот же суд отметил, что вмешательство в частную жизнь человека, нарушение свобод и достоинства личности может осуществляться на законных основаниях, например, если совершено преступное деяние, расследование которого требует сбора важной информации, ее последующего использования и надлежащего хранения⁵.

Таким образом, правовой статус иностранного гражданина, как личности, — это объемная, собирательная категория, которая в совокупности своих элементов отражает реальное положение человека в социуме, а также его социально-правовой статус.

В первую очередь правовой статус иностранного гражданина представлен органично взаимосвязанной системой прав и свобод человека, его обязанностями и интересами, которые признаны и закреплены на законодательном уровне. То есть права и свободы иностранного гражданина составляют ядро правового статуса личности, без них личность как таковая не состоялась бы. Также значимыми элементами правового статуса иностранного гражданина являются границы и меры юридической ответственности, законные интересы, подлежащие защите, отдельные правовые принципы (например, верховенства права, принцип разделения властей) [2, с. 215].

На сегодняшний день в России создана система норм, регулирующих отношения между иностранными гражданами и Российским государством. Основы правового статуса иностранцев закреплены не только в Конституции России, но и в разнообразных нормативных правовых актах, которые специально адресованы иностранцам. Так, иностранным гражданином, согласно абз. 1 ст. 1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁶, являет-

ся физическое лицо, не являющееся гражданином России и имеющее доказательства наличия гражданства иностранного государства.

В наиболее общем виде правовой статус иностранцев отличается от правового статуса граждан России тем, что их права ограничены определенными законами. Например, они должны передвигаться и проживать на территории России только в рамках установленного порядка, не могут быть избраны в органы государственной власти и занимать определенные должности, не являются военнообязанными, проходят визовый контроль. Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства основывается на следующих принципах:

а) принцип законности. Находящиеся на территории Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства обязаны уважать Конституцию Российской Федерации и соблюдать российские законы;

б) принцип социального равенства. Иностранцы граждане и лица без гражданства, как и граждане Российской Федерации, равны перед законом и судом. Российское государство гарантирует равенство всем гражданам, независимо от их половой, расовой, языковой или иной принадлежности, места жительства или религиозных воззрений. В России запрещены любые формы дискриминации. На них распространяются предусмотренные Конституцией Российской Федерации политические свободы и демократические права. Они могут вносить различные предложения в соответствующие государственные органы и органы местного самоуправления;

в) принцип гуманизма основан на том, что в России гарантируются права и свободы всем людям, включая иностранных граждан и лиц без гражданства, что подтверждается нормами ч. 1 ст. 17 Конституции Российской Федерации;

г) принцип демократизма. Суть данного принципа состоит в том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 1–2 ст. 3 Конституции Российской Федерации);

д) принцип презумпции невиновности. Так, иностранные граждане и лица без гражданства считаются невиновными в совершении правонарушения или преступления до тех пор, пока их вина не будет доказана в установленном процессуальном порядке [1, с. 134].

Вопросы о предоставлении временного убежища иностранным гражданам получили базовую регламентацию в России в тот момент, когда ею была признана Конвенция ООН 1951 г.⁷ и Протокол 1967 г., касающиеся статуса бежен-

⁴ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Трифоновой Валентины Степановны на нарушение ее конституционных прав пунктом 3 части первой статьи 6 и пунктом 1 части первой статьи 15 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2004 г. № 304-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И. Г. Черновой: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1998 г. № 86-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 2018. № 1. Ст. 77.

⁷ Конвенция о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 г.). Доступ из информационно-правового портала «Гарант».

цев⁸. В ст. 63 Конституции Российской Федерации закреплена возможность России как государства по предоставлению иностранному гражданину политического убежища.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона «О беженцах»⁹ иностранные граждане вправе рассчитывать на получение временного убежища, если по определенным причинам им не удалось получить статус беженца. Институт временного убежища закреплён в российском законодательстве и позволяет иностранцу на законных основаниях остаться на территории России, прежде всего, из гуманных побуждений.

Таким образом, правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев является составной частью общего правового статуса иностранного гражданина. Равноправие иностранных граждан обеспечивается во всех областях экономической, политической, социальной и культурной жизни. Граждане России равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других признаков. Такими же правами обладают и иностранные граждане.

В вопросе исследования особенностей правового статуса иностранцев в России следует ориентироваться на действующее законодательство. В этом случае понятие иностранного гражданина необходимо рассматривать в социальном и правовом аспектах. Это позволяет определить их место и роль в государстве и обществе, объясняет особенности правового статуса, а также содержание и особенности их права на труд, правовые средства обеспечения этого права.

Основой правового статуса иностранных граждан являются определенные права и обязанности в сфере государственно-правового регулирования. В частности, А.Д. Арутюнян отмечает, что, например, в области трудовых отношений существует ряд общих принципов, которые распространяются не только на граждан России, но и на иностранцев [3, с. 29].

В трудовых отношениях иностранцы пользуются равными правами с гражданами России, так как российское законодательство исходит из применения в области трудовых правоотношений принципа национального режима. Вместе с тем в законодательстве России существуют и специальные нормы в отношении иностранных граждан, пребывающих в Россию. Их правовое положение, согласно ст. 13 Феде-

рального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», зависит от нескольких факторов: от цели пребывания иностранца в России и от страны происхождения иностранца.

Тем не менее в настоящее время в России до сих пор не сформированы, не разработаны эффективные механизмы отбора иностранных граждан, с учетом их образования, профессиональных навыков, опыта, умений и знаний. Практически отсутствуют доступные факультеты изучения русского языка для иностранцев, курсы повышения квалификации, которые были бы результативными и учитывали социально-культурные, лингвистические особенности иностранцев, заинтересованных в постоянном трудоустройстве и дальнейшем проживании в России. Кроме того, важную, острую проблему современности представляет неофициальная занятость иностранных граждан, вследствие которой растет социальная напряженность в обществе, формируется и укрепляется отрицательное отношение к трудовым мигрантам.

В вопросе оценки мер и мероприятий, касающихся совершенствования условий и порядка пребывания беженцев и вынужденных переселенцев в России, необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что временную регистрацию (постановку на миграционный учет) в 2019 г. осуществляли 14 337 084 раза, что почти на 250 тыс. больше, чем в 2018 г. [6]. Тем не менее, данные сведения не подтверждают того факта, что ситуация в сфере миграции стабилизировалась. К тому же остается открытым вопрос о нелегальной («латентной») миграции, которая не позволяет уполномоченным органам в полной мере вести учет всех прибывших и выбывших иностранцев и лиц без гражданства.

В настоящее время наблюдается существенное снижение фактов применения административных мер и санкций к мигрантам. Так, по сравнению с 2018 г., количество депортированных мигрантов в 2019 г. снизилось почти на 50 %. Кроме того, почти на 30 % снизилось количество административных правонарушений, совершаемых мигрантами.

Отталкиваясь от статистики, можно утверждать, что улучшились условия пребывания мигрантов в России, вновь прибывшими иностранными гражданами соблюдаются нормы нашего внутреннего законодательства, значительная часть из мигрантов ведет законопослушный образ жизни. Однако причины могут заключаться и в другом и меть в своей основе сугубо негативный характер.

В частности, коррупционное поведение государственных служащих, взяточничество и личная заинтересованность также могут выступать в качестве причин, повлиявших на сни-

⁸ Протокол, касающийся статуса беженцев от 31 января 1967 г. (вступил в силу 4 октября 1967 г.). Доступ из информационно-правового портала «Гарант».

⁹ О беженцах: федер. закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (в ред. от 22 декабря 2019 г.) // СЗ РФ. 2014. № 52. Ст. 7557.

жение показателей депортированных и выдворенных трудовых мигрантов, данных о количестве совершенных административных нарушений и случаев закрытия въезда [4, с. 76].

Согласно ст. 2.6 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ) иностранные граждане и лица без гражданства, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. За совершение правонарушений в области режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России устанавливается ответственность, предусмотренная гл. 18 КоАП РФ. Проблемам административной ответственности иностранных граждан по действующему законодательству посвящалось специальное исследование, его результаты были представлены научному сообществу ранее [8, с. 190–194].

Действующее законодательство России усовершенствовало правовое положение иностранных граждан, четко регламентировав пребывание иностранных граждан на территории России. В то же время представляется необходимым разработать и принять концепцию и стратегию совершенствования правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации.

В данных нормативных документах должны быть отражены (уточнены) нормы о миграционном контроле и предварительной проверке иностранных граждан перед выездом из своей страны. Это позволит уменьшить поток нелегальных мигрантов, которые стремятся попасть в Россию, правовое положение которых государство не в состоянии установить и контролировать в полной мере. В Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» также должны быть внесены нормы о правах и обязанностях иностранных граждан. В частности, это должны быть имущественные и неимущественные права, интересы, свободы, обязанности иностранцев.

Надо учитывать и те экономические трудности, с которыми России столкнулась в прошедшем году. На одном из совещаний с членами Правительства, в начале 2021 г., Президент Российской Федерации дал поручение о разработке новых нормативных актов, касающихся правового положения иностранных граждан, связанных с упрощением правил въезда и пребывания на территории нашей страны, для тех, которые изъявили желание работать на строительных объектах.

Кроме того, стало известно, что с начала нового года вступили в силу изменения в налоговом и пенсионном законодательстве Евразийского Экономического Союза. Теперь работодатели, использующие труд иностранных граждан, будут отчислять денежные взносы за них в пен-

сионные фонды своих стран, а работники, являющиеся трудовыми мигрантами, получили право на зачисление в трудовой стаж время работы (срок) независимо от страны, где они трудятся.

У иностранных граждан появилось право на получение пенсий в любой стране, входящей в Евразийский Экономический Союз. Озвученные новые реалии, демократические и интеграционные процессы на постсоветском пространстве, по-нашему мнению, должны найти отражение при разработке предложенных нами Концепции и Стратегии.

По итогам проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. В широком смысле иностранные граждане – это лица, которые находятся на территории другого государства, не являясь при этом его гражданами. В узком смысле иностранец – это лицо, находящееся в другой стране и имеющее при этом подтверждение своей принадлежности к гражданству другой страны. Лицо, у которого отсутствуют необходимые документы, подтверждающие его гражданство какого-либо государства, должно именоваться апатридом. Утратить гражданственную принадлежность человек может в любом возрасте, по самым разнообразным причинам, в том числе и в добровольном порядке.

Российская юридическая наука оперирует и другими понятиями, которые не тождественны по смыслу категориям «гражданин», «апатрид». Например, беженцем является лицо, покинувшее государство своего постоянного проживания в силу чрезвычайных обстоятельств (например, вследствие стихийных бедствий, войны). Вынужденный переселенец – гражданин определенного государства, покинувший место своего постоянного жительства, вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи нарушений общественного порядка.

2. Основы правового положения иностранцев и лиц без гражданства заложены Конституцией Российской Федерации – нормативным правовым актом высшей юридической силы. Вопросы, касающиеся непосредственно трудоустройства, социального обеспечения, выплаты пенсий и получения пособий, регулируются федеральными законами. На общероссийском уровне принимаются различные подзаконные правовые акты, которые направлены на исполнение и реализацию положений, содержащихся в правовых актах федерального уровня.

Равноправие иностранных граждан обеспечивается во всех областях экономической, политической, социальной и культурной жизни. Иностранцы граждане, несмотря на свою половую, расовую, религиозную принадлежность, социально-правовой или иной статус, обладают правами и несут обязанности. Современное законодательство России усовершенство-

вало правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства, в нем четко регламентируется пребывание таких граждан на территории России.

3. Вместе с тем в настоящее время требуется разработка и принятие Концепции и Стратегии совершенствования правового статуса иностранных граждан, где были бы упрощены некоторые процедуры, учтены положительные аспекты цифровизации, стремительное внедрение информационных технологий в жизнь

и общественные отношения. Необходимо на законодательном уровне разработать и внедрить отлаженные механизмы трудоустройства иностранных граждан, прежде всего, в целях минимизации нелегальной занятости иностранцев, среди которых много образованных, перспективных, ответственных работников, заинтересованных в достойной оплате труда. Кроме того, важно усовершенствовать и упростить контрольные мероприятия в целях отслеживания нелегальных мигрантов.

Список литературы:

1. Административное право России: учебник / В.Я. Кикоть [и др.]; под ред. В.Я. Кикотья, Н.В. Румянцева, П.И. Кононова. 6-е изд., перераб. и доп. Москва, 2015.
2. Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Н.Д. Эриашвили [и др.]. Москва, 2017.
3. *Арутюнян А. Д., Жеребцов А. Н.* К вопросу о месте миграционного права в системе современного российского права // Миграционное право. 2019. № 3.
4. *Братановский С.Н.* Конституционное право России: учебник для студентов, обучающихся по направлению и специальности «Юриспруденция» // Сер. Высшее образование. 2-е изд. Москва, 2011.
5. *Братановский С.Н., Джамбалаев Я.Р., Епифанов А.Е.* Теория государства и права: курс лекций: учебное пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция». Москва, 2013.
6. Домой и в гости [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2020/01/23/opublikovany-dannye-po-migracionnoj-situacii-za-2019-god.html> (дата обращения: 14.01.2021).
7. *Ермолаева Т. А., Ананьева А.А.* Гражданская правосубъектность физических лиц: эволюция содержания // Lex russica. Москва, 2019. № 12.
8. *Солдатов А. П.* О необходимости совершенствования института административной ответственности в области обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 4 (48).

Для цитирования:

Солдатов Александр Петрович, Братановский Сергей Николаевич. О совершенствовании правового положения иностранных граждан в России // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 50–56.

References:

1. *Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik / V. Ya. Kikot' [i dr.]; pod red. V. Ya. Kikotyа, N. V. Romyanceva, P. I. Kononova.* 6-e izd., pererab. i dop. Moskva, 2015.
2. *Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik dlya studentov vuzov, obuchayushchihsya po special'nosti «Yurisprudenciya» / N. D. Eriashvili [i dr.].* Moskva, 2017.
3. *Arutyunyan A. D., Zherebcov A. N.* K voprosu o meste migracionnogo prava v sisteme sovremennogo rossijskogo prava // *Migracionnoe pravo.* 2019. № 3.
4. *Bratanovskij S. N.* Konstitucionnoe pravo Rossii: uchebnik dlya studentov, obuchayushchihsya po napravleniyu i special'nosti «Yurisprudenciya» // *Ser. Vyshee obrazovanie.* 2-e izd. Moskva, 2011.
5. *Bratanovskij S. N., Dzhabalaev Ya. R., Epifanov A. E.* Teoriya gosudarstva i prava: kurs lekcij: uchebnoe posobie dlya studentov vysshih uchebnyh zavedenij, obuchayushchihsya po special'nosti «Yurisprudenciya». Moskva, 2013.
6. *Domoy i v gosti [Elektronniy resurs].* URL: <https://rg.ru/2020/01/23/opublikovany-dannye-po-migracionnoj-situacii-za-2019-god.html> (data obrascheniy: 14.01.2021).
7. *Ermolaeva T. A., Anan'eva A. A.* Grazhdanskaya pravosub'ektnost' fizicheskikh lic: evolyuciya sodержaniya // *Lex russica.* Moskva, 2019. № 12.
8. *Soldatov A. P.* About necessity of improvement the institute of the administrative responsibility in a field of providing the regime of staying (living) of the foreign citizens on the territory of the Russian Federation // *Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia.* 2018. № 4 (48).

For citation:

Soldatov Alexander Petrovich, Bratanovsky Sergey Nikolaevich. On improving the legal status of Foreign citizens in Russia // *Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia.* 2021. № 2 (58). P. 50–56.

УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ органов внутренних дел

ВИКТОР НИКОЛАЕВИЧ АНИКИН,
доцент кафедры теории и методологии
государственного управления,
кандидат юридических наук
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: VNanikin18@yandex.ru

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

VIKTOR NIKOLAEVICH ANIKIN,
Candidate of Law,
Associate Professor of the Department
of Theory and Methodology of Public
Administration Management Academy
of the Ministry of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: VNanikin18@yandex.ru

Scientific Speciality:
12.00.14 – Administrative Law, Financial Law,
Information Law;
12.00.11 – Judicial Activities,
Prosecutorial Activities,
Human Rights and Law Enforcement
Activities.

УДК 351.74

Дата поступления: 25 декабря 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

Направления совершенствования правового регулирувания управленческой деятельности в органах внутренних дел

Directions for Improving the Legal Regulation of Management Activities in the Internal Affairs Bodies

Аннотация

Постановка проблемы: оценка правового регулирования управленческой деятельности в органах внутренних дел характеризуется отсутствием комплексного подхода, в результате остаются не регламентированными должным образом отдельные функции и процессы в этой области.

Цель исследования: определить основные направления совершенствования правового регулирования управленческой деятельности в органах внутренних дел и предложить структуру комплексного нормативного акта в данной области.

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

Annotation

The problem statement: the assessment of the legal regulation of management activities in the Internal Affairs Bodies is characterized by the lack of an integrated approach, as a result, individual functions and processes in this area are not properly regulated.

The purpose of the study: to determine the main directions of improving the legal regulation of management activities in the internal affairs bodies and to propose the structure of a comprehensive regulatory act in this area.

The research methods: structural and functional analysis, comparative legal analysis.

The results and key conclusions: the effectiveness of management activities in the Internal Affairs Bodies is directly dependent on the optimal-

Результаты и ключевые выводы: эффективность управленческой деятельности в органах внутренних дел находится в прямой зависимости от оптимальности ее правового регулирования, основной предметной областью которого являются функция руководства, организационная функция, штабная функция. По результатам исследования выдвинуты рекомендации и предлагается структура комплексного нормативного правового акта МВД России по правовому регулированию управленческой деятельности в органах внутренних дел.

Ключевые слова: управленческая деятельность; правовое регулирование; функция руководства; организационная функция; штабная функция.

ity of its legal regulation, the main subject area of which is the function of management, organizational function, staff function. Based on the results of the study, recommendations are made and the structure of a comprehensive regulatory legal act of the Ministry of Internal Affairs of Russia on the legal regulation of management activities in the internal affairs bodies is proposed.

Keywords: management activity; legal regulation; management function; organizational function; staff function.

Введение

В соответствии с Концепцией правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год¹ воздействие правовыми средствами, в том числе путем регламентирования управленческой деятельности, служит основой качественных улучшений оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел (далее – ОВД).

Данные отношения исследованы в ходе рассмотрения правового обеспечения управления ОВД [6], нормативного правового и организационно-штатного обеспечения использования современных технологий в оперативном управлении ОВД [4], правовых и организационных основ управленческой деятельности [7] и информационно-аналитической работы в ОВД [15], а также правовых аспектов целеполагания в управленческой деятельности [10] и стратегического планирования в ОВД [12].

Понятие правового обеспечения как совокупности правовых средств и понятие правовых основ как системы правовых норм отражают служебную, вспомогательную роль, способствующую осуществлению той или иной деятельности. В то же время содержание правового регулирования отражает воздействие правовых норм на общественные отношения. Поэтому именно изучение правового регулирования управленческой деятельности позволяет определить предметную область и пути наилучшего использования правовых форм и методов управления ОВД.

В статье обосновывается вывод о том, что оптимальное правовое регулирование управленческой деятельности в ОВД является необходимым условием повышения ее эффективности, анализируются основные функции управленческой деятельности (функция руководства, организационная функция, штабная функция) в ОВД и направления совершенствования их правового регулирования.

1. Обоснование оптимального правового регулирования управленческой деятельности в ОВД как необходимого условия повышения ее эффективности.

В нормативном аспекте право трактуется как «система общеобязательных, формально определенных норм, обеспечиваемых государством и направленных на регулирование поведения людей в соответствии с принятыми в данном обществе устоями социально-экономической, политической и духовной жизни» [13, с. 10], а социальное управление – «основанная на определенных принципах деятельность субъекта управления, направленная на постановку перед объектом управления целей, задач и организацию их решения путем использования разнообразных средств, приемов и методов воздействия на него» [19, с. 208].

В этом же понимании определяется управление в ОВД, выступающее как «особый вид деятельности специально созданных аппаратов и специально назначенных должностных лиц по упорядочению системы органов МВД России, обеспечению ее оптимального функционирования и развития с целью эффективного решения стоящих перед ней задач борьбы с преступностью и охраны общественного порядка» [17, с. 14].

¹ Об утверждении Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год: приказ МВД России от 9 января 2017 г. № 1.

Правовое регулирование определяется как «установление правового режима какой-либо деятельности и функционирования соответствующих структур» [14, с. 17] и как «воздействие правовых средств на общественные отношения» [2, с. 145], что с позиции комплексного подхода к изучению правового регулирования управленческой деятельности в ОВД позволяет рассмотреть его как систему нормативных правовых актов и содержащихся в них норм (статика) и как процесс их применения (динамика).

Содержание деятельности по развитию правового регулирования управления в ОВД обстоятельно раскрыто в работах Г.Г. Зуйкова [8]. «Нормы права устанавливают, во-первых, цели и содержание управления в конкретных сферах общественной жизни; во-вторых, организацию и совершенствование систем управления; в-третьих, их функционирование. Этим обеспечивается: правильное определение правового положения органа управления и его внутренних структурных подразделений; юридическое закрепление задач, компетенции, функций, организационной структуры каждого звена управления; правовая организация осуществления функций управления, включая нормативное закрепление методов, форм и приемов наиболее эффективной деятельности» [8, с. 24–25]. Исследуя пределы правовой регламентации деятельности по управлению ОВД, Г.Г. Зуйков делает следующий вывод: управление тем эффективнее, чем в большей степени оно опирается на формализованное поведение его участников [8, с. 11].

Возможности использования правовых средств для достижения целей повышения эффективности управленческой деятельности в ОВД обуславливаются функциональной характеристикой права, которая включает его координирующую (интегрирующую и дифференцирующую), целеполагающую, стабилизирующую и коммуникативную функции [6, с. 17–20].

Благодаря правовому воздействию управление приобретает целенаправленность, скоординированность, согласованность и стабильность, выражающиеся в единых нормах и правилах, которые обязаны соблюдать все участники управленческих отношений. В первую очередь это относится к основным субъектам управления — руководителям ОВД. Применение правовых средств и методов позволяет целенаправленно, а в случае необходимости и незамедлительно проводить в жизнь важные решения МВД России, которые определяют политику в сфере противодействия преступности, охраны общественного порядка и безопасности.

Отсутствие должного правового регулирования управленческой деятельности в ОВД приводит к неразберихе, хаосу, нестабильности и другим негативным явлениям, снижающим эффективность управления. Вместе с тем ее излишне регулирование (зарегулирование) также не способствует эффективному управлению, так как не оставляет пространства (управленческого люфта) для необходимой инициативы и творчества руководителя, реализации своего стиля и методов управления, в чем, собственно, и заключается искусство управления и что составляет основу менеджмента.

Таким образом, в современном представлении о соотношении права и управления эффективность управленческой деятельности в ОВД определяется не стремлением максимально нормировать ее организационную, функциональную и процессную составляющие, а оптимальным правовым регулированием, которое зависит от предметной области управления, его целей, системы и т. д.

2. Основные функции управленческой деятельности в ОВД и направления совершенствования их правового регулирования.

Комплексный анализ правового регулирования управленческой деятельности в ОВД целесообразно провести по функции руководства, организационной и штабной функциям, что подтверждается их особой ролью в управленческой деятельности. Именно эти функции составляют предметную область правового регулирования, во многом определяя функционирование системы ОВД на основе единства и интеграции других управленческих функций и процессов: выработки и реализации управленческих решений, координации и взаимодействия, анализа и планирования, контроля, мотивации и т. д.

Правовое регулирование управленческой деятельности включает систему правовых норм, регламентирующих в первую очередь деятельность руководителя ОВД, как основного субъекта системы управления. «Руководство — функция управления, с помощью которой осуществляется интеграция других функций: планирования, организации, контроля и т. д.» [19, с. 190]. «Руководство следует рассматривать как компонент управленческой (организаторской) деятельности, связанной с организацией сотрудничества людей в управляемых системах. Это организация совместной деятельности на основе сотрудничества, базирующегося на материальных, моральных и других интересах» [7, с. 6].

Функция руководства в ОВД направлена, прежде всего, на скоординированность, нацеленность их деятельности на выполнение задач противодействия преступности, охраны обще-

ственного порядка и обеспечения общественной безопасности, что достигается функциями координации и взаимодействия, принятия комплексных управленческих решений, организации их исполнения, соответствующего кадрового и тылового обеспечения.

Указанные функции руководитель ОВД реализует как лично, так и путем распределения и делегирования определенных обязанностей своим заместителям, а также используя штабной аппарат. Распределение функций закрепляется в должностных инструкциях соответствующих руководителей, положениях о структурных подразделениях, других ведомственных актах.

Основной целью правового регулирования управленческой деятельности является упорядочение (регламентирование) организационной функции, которая включает структурирование самой организации, обеспечение структурных связей и согласование комплекса мер на всех стадиях процесса управления, начиная с постановки целей и заканчивая их достижением.

В данном случае структурирование осуществляется путем правового закрепления системы ОВД и определения правового статуса элементов (звеньев) системы, а структурные связи обеспечиваются правовым регулированием функционирования системы управления в ОВД (закрепление функциональных ролей работников, их прав и обязанностей; распределение сбора, обработки и направления результатов анализа информации по различным уровням; рациональное закрепление порядка принятия решений и т. д.) [16, с. 16].

Согласование комплекса мер на всех стадиях процесса управления на пути к целям достигается благодаря функциям координации и взаимодействия, различающимся наличием в случае координации властных полномочий по отношению к координируемым подразделениям, задачи которых могут не совпадать, а при взаимодействии — отсутствием между ними прямого подчинения, но выполняющих общие задачи или взаимосвязанные функции.

Осуществляя управленческую деятельность и реализуя организационную функцию, особенно при решении вопросов координации и взаимодействия, руководитель ОВД опирается на штабную функцию, которая является объективной категорией с присущими ей свойствами, особенностями и причинами ее объективации на определенных этапах развития системы МВД России. «Сущность штабной функции в системе ОВД, как объективно необходимой категории, интегрирующей элементы организационного механизма и связывающей многие организационные процессы системы, заключается в расширении возможностей руководи-

теля по обеспечению реализации общесистемных, межотраслевых, комплексных задач управления» [3, с. 7].

Главной задачей, выполняемой посредством реализации штабной функции, является подготовка и организация исполнения управленческих решений начальника ОВД, что определяет содержание работы штаба, как руководящего органа. «Предметом нормативно-правового регулирования штабной функции в ОВД являются организационные отношения, возникающие в процессе осуществления координации, взаимодействия, контроля и других функций, направленных на повышение эффективности системы управления» [3, с. 8].

Штабная функция регулируется приказами МВД России «Об утверждении Положения об Организационно-аналитическом Департаменте Министерства внутренних дел Российской Федерации»², «Об утверждении Типового положения о штабе территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации»³, «Об утверждении Основных направлений деятельности штаба территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁴.

Данная функция может реализовываться и в других организационных формах, в частности, в структурных подразделениях штабного типа ОВД. Как показывают исследования, основными условиями повышения эффективности штабной функции являются сосредоточение основных направлений штабной функции в единой службе штабов ОВД на всех уровнях управления и ее оптимальное распределение между субъектами управленческой деятельности.

Исходя из содержания функций руководства организационной и штабной функций, следует, что они базируются на свойственных им функциях управления, которые дифференцируются по различным признакам и в то же время интегрируются в процессе управленческой деятельности. В целях правового регулирования воспользуемся возможностью систематизации функций управления и процессных функций (стадий управленческого процесса) по целевому признаку и распределим их по четырем направлениям (модулям) совершенствования правового регулирования управленческой деятельности в ОВД.

² Об утверждении Положения об Организационно-аналитическом Департаменте Министерства внутренних дел Российской Федерации»: приказ МВД России от 27 июня 2011 г. № 727.

³ Об утверждении Типового положения о штабе территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 октября 2017 г. № 808.

⁴ Об утверждении Основных направлений деятельности штаба территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России 26 октября 2018 г. № 707.

2.1. Правовое регулирование организации информационно-аналитической работы и прогнозирования.

В условиях стремительного возрастания роли информации эффективность деятельности ОВД все в большей степени зависит от результатов ее анализа и использования. На передний план выходит проблема получения руководителями ОВД проанализированной должным образом информации с определенными выводами и предложениями, подкрепленными достоверными данными и качественно проведенным аналитическим исследованием.

Наиболее общей категорией в этой области является информационно-аналитическая работа, содержание которой составляют информационная часть, включающая весь комплекс мероприятий – от сбора до выдачи требуемой информации для нужд управления, и аналитическая, позволяющая определять с помощью научных методов анализа и прогнозирования тенденции в состоянии преступности с учетом внутренних и внешних факторов, устанавливать причинно-следственные и корреляционные связи, делать обоснованные выводы, предлагать рекомендации и управленческие решения.

Основные предписания по организации этой функции содержатся в приказе МВД России «Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»⁵. Очевидно, что в современном управлении ОВД невозможно обойтись без организации таких направлений информационно-аналитической работы, как формирование и анализ электронных баз данных (оценка качественно-количественных характеристик). Данные вопросы решаются путем создания справочно-информационных фондов (СИФ), региональных банков данных научно-технической информации (РБД НТИ), электронных информационных порталов, внутренних сайтов ОВД, в которых формируются документы по основным направлениям управленческой деятельности.

Проблемы правового регулирования аналитической работы в ОВД, в комплексе исследованные Э.П. Масленниковым [11], остаются актуальными для современного управления ОВД. Имеется необходимость в комплексном охвате нормативным регулированием вопросов управления потоками информации, ее структурирования, распределением по уровням управления, подразделениям и сотрудникам, выполняющим различные аналитические задачи, до-

ведения результатов аналитической работы до соответствующих руководителей, принимающих управленческие решения, других пользователей, выполняющих управленческие функции (контроля, планирования, инспектирования и т. д.).

С учетом приоритетов стратегического управления актуально утверждение Г.А. Туманова о том, что «процесс управления может быть представлен как процесс обмена самой разнообразной информацией между системой и подсистемой, субъектом управления и его объектом, между элементами системы, между системой и внешней средой» [18, с. 111]. Поэтому, хотя система информационных связей, обеспечивающая циркуляцию информации, для каждого звена управления специфична и довольно сложна, в конечном счете она сводится к упорядочению потоков информации между субъектом и объектом управления и внешней средой по каналам прямой и обратной связи.

С внедрением в современную практику управления информационных и цифровых технологий в принципе меняется система получения и предоставления информации, многочисленные информационные запросы должны быть заменены базовым распределением и получением информации в централизованных базах данных. Процессы создания и функционирования правового информационного поля управленческой деятельности в ОВД основываются на информационной технологии, предусматривающей создание и управление электронными базами данных, что не решает проблему распределения информации, а наоборот требует правового регулирования вопросов пополнения их достоверной информацией, ее проверки, систематизации, обработки, а также допуска, защиты и т. д.

Учитывая множественность субъектов информационно-аналитической работы, данная функция должна быть урегулирована путем дифференциации под отдельные, четко сформулированные задачи, обязанности и права применительно к каждому структурному подразделению, сотруднику.

Правовое регулирование должно затронуть вопросы информационного обмена ОВД с другими правоохранительными органами, которые решаются путем множественных запросов, несмотря на имеющиеся сведения в базах данных.

2.2. Правовое регулирование организации подготовки управленческих решений, планирования и программирования.

Управленческие решения как волевые организационно-правовые акты соответствующего руководителя, в которых определены цели, пути, средства и методы их достижения, принятые согласно установленным тре-

⁵ Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623.

бованиям и направленные на совершенствование деятельности ОВД, составляют основу управления, так как от них зависит его эффективность, в интересах их подготовки и реализации работают аналитическая, организационная, регулирующая, контрольная и другие функции управления.

Независимо от специфики социальной системы цели управления всегда относятся к двум категориям: стабилизации (обеспечения организационной устойчивости) и развития (совершенствования). К числу основных условий эффективности и качества управленческих решений относится «соблюдение организации и технологии их разработки и реализации» [9, с. 12], что также подразумевает необходимость правового регулирования этих процессов.

С учетом многообразия принимаемых управленческих решений в ОВД представляется необходимым регламентировать их классификацию (категорировать) по различным признакам и привести их определения в нормативном акте (дефинитивные нормы). Правовому регулированию подлежит распределение обязанностей между подразделениями (сотрудниками) по подготовке управленческих решений, включая координацию и контроль этого процесса.

Правовое регулирование информационного обеспечения деятельности руководителя ОВД возможно регламентировать алгоритмом выполнения им должностных обязанностей, в соответствии с которым необходимо определить ответственные подразделения по сферам организаторской, оперативно-служебной, финансово-хозяйственной, кадровой деятельности.

Целесообразно также на уровне территориального органа МВД России распределить полномочия руководителя, его заместителей, руководителей структурных подразделений по изданию нормативных актов, определить основания для их издания, регламентировать порядок их подготовки, оформления, согласования, представления на утверждение, доведения до исполнителей, контроля за исполнением. Таким же образом могут быть регламентированы вопросы подготовки проектов решений коллегий и оперативных совещаний.

Рассматривая функцию планирования как специфический вид управленческих решений, следует заметить, что она получила наиболее полное нормативное закрепление. Так, в приказе МВД России «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации»⁶ определены виды планов, основные требования к структуре и содержанию пла-

нов, контролю за их исполнением, содержание механизма реализации и контроля плана.

Вместе с тем в указанном нормативном акте отсутствует четкое распределение функции планирования между штабом и иными субъектами планирования. В требованиях к плану основных организационных мероприятий ОВД должно найти отражение стратегических целей и задач МВД России, а также критериев достижения таких целей (оценки эффективности выполнения плановых мероприятий). Привязка организационных мер к эффективности деятельности позволит сократить количество планов и мероприятий, избежать повторяющихся так называемых «дежурных» мероприятий, как правило, не несущих полезной нагрузки, но требующих затрат на написание справок и отчетов.

При регламентировании процесса планирования необходимо определить не только сроки внесения проекта плана на рассмотрение руководителя после его согласования и сроки направления плана в заинтересованные органы, организации, подразделения или их структурные подразделения, но и сроки проведения необходимых для разработки плана аналитических, прогностических, социологических исследований, предоставления предложений, подготовки и рассмотрения проекта, его доработки и согласования с субъектами планирования.

Наиболее сложным в организационном плане является процесс разработки государственных (целевых) программ в сфере противодействия преступности, охраны общественного порядка и безопасности.

Следует отметить, что в настоящее время во многих субъектах Российской Федерации приняты нормативные акты, регулирующие программно-целевое планирование, а большинство государственных (целевых) программ имеют паспорта, где указывается механизм управления программой, включая функции и полномочия ее головного координатора, исполнителей и соисполнителей, организационное обеспечение выполнения мероприятий и порядок контроля.

Учитывая комплексный характер таких программ, особое значение приобретает межведомственное взаимодействие на всех стадиях их разработки и реализации, а в системе ОВД — распределение обязанностей и полномочий по подготовке и реализации программных мероприятий между руководителями, штабом и иными структурными подразделениями.

2.3. Правовое регулирование организации исполнения управленческих решений, координация и взаимодействия.

В практической управленческой деятельности в ОВД основное внимание уделяется, как

⁶ Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 октября 2020 г. № 683.

правило, подготовке управленческих решений, что в немалой степени объясняется необходимостью своевременных докладов о принятых мерах и исполнении руководящих документов вышестоящих ОВД, особенно в условиях электронного делопроизводства. В то же время организации их исполнения уделяется меньшее внимание, хотя по своей сущности и значению именно от своевременного и качественного исполнения управленческих решений зависят результаты служебной деятельности.

В связи с этим особое значение приобретает определение и правовое регулирование самого механизма реализации управленческих решений, как «совокупности определенным образом сопряженных (взаимосвязанных) компонентов, обеспечивающих в процессе их функционирования достижение поставленных в управленческом решении целей» [5, с. 39–40].

К таким компонентам относятся: субъекты управления, как непосредственно заинтересованные в реализации управленческих решений, так и обязанные их исполнять на функционально закреплённой основе; возможности качественного и своевременного исполнения данными субъектами управленческих решений в части возложенных на них задач и функций (наличие сил и средств); способности и степень готовности личного состава обеспечить требуемый уровень их исполнения (формы и методы работы, профессиональная подготовка сотрудников); мотивация подразделений (их руководителей) и сотрудников в достижении ими конечных результатов исполнения управленческих решений.

В плане правового регулирования организационных и информационно-коммуникационных связей, как установления способа объединения указанных компонентов такого механизма, следует особое внимание обратить на организацию координации (координирование) и взаимодействия — основных связующих компонентов реализации управленческого решения.

Обеспечение этих необходимых компонентов успешного исполнения управленческих решений — важнейшая задача штабов ОВД, которая реализуется путем комплексного анализа и планирования, подготовки материалов к оперативным совещаниям и заседаниям коллегий, организации комплексных командировок с целью инспектирования, контрольных проверок и оказания практической помощи, изучения положительного опыта, внедрения инноваций и т. д.

Координирование осуществляется штабами ОВД чаще всего путем согласований, но нередко и с использованием делегированных руководителями территориальных органов МВД Рос-

сии властных полномочий. Координация и организация работы штабом ОВД должна найти отражение в правовом статусе штабов и иных структурных подразделений. В должностных инструкциях сотрудников целесообразно прописать конкретные формы и порядок координации и взаимодействия с соответствующими подразделениями, а также вопросы и периодичность такого взаимодействия. Уровень координации и теснота связей взаимодействия зависят от роли и интересов субъектов управления в решении узловых, комплексных задач.

Материалы проверок убеждают, что именно отсутствие или ослабление такого взаимодействия нередко является причиной упущений и недостатков в работе ОВД. Подобные факторы могут быть также связаны с недостатками в правовом регулировании управленческой деятельности, в частности, в организационно-структурном построении аппарата управления, установлении взаимодействия служб и подразделений, в том числе с несовершенством критериев его оценки, неравномерностью управленческой нагрузки на сотрудников аппарата управления, отсутствием системы материального и морального стимулирования работников за эффективное взаимодействие и согласованную совместную работу.

В комплексном акте правового регулирования управленческой деятельности целесообразно закрепить содержание, виды и формы взаимодействия, обязанности штаба и иных структурных подразделений в целях координации усилий и организации взаимодействия при решении комплексных задач, выработке и реализации управленческих решений, осуществлении информационно-аналитической работы, планирования, контроля, оказания практической помощи, выявления и внедрения положительного опыта.

2.4. Правовое регулирование организации контроля, корригирования, подведения итогов и оценки деятельности.

Организация контроля в ОВД предусматривает четкое определение и правовое установление субъектов контрольной деятельности, объектов контроля, а также его предмета. При этом нормативному закреплению подлежат также формы, методы и средства контрольной деятельности, которые позволяют достичь наиболее эффективной реализации этой функции. Безусловно, каждый руководитель ОВД, определяя приоритеты, зная слабые стороны и узкие места в работе подчиненных подразделений, создает свою систему контроля, позволяющую ему достигать установленные цели (результаты) служебной деятельности. Использование результатов контроля «помогает субъекту управления корригировать свои решения, а в целом

способствует совершенствованию всего управленческого процесса» [1, с. 64].

Анализируя установленный приказом МВД России «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации»⁷ порядок контроля в ОВД, следует обратить внимание на вопросы организации контрольной службы с точки зрения условий эффективности контроля.

Организация контрольной службы заключается в координации работы субъектов контрольной деятельности, разграничении ее по объектам, строгой регламентации, ликвидации дублирования. К условиям эффективности контроля относится его рациональная организация, включающая контроль за выполнением управленческих решений (исполнительской дисциплиной), проблема которого в современных условиях решается в рамках регулирования электронного документооборота, и контроль за состоянием и результатами деятельности на различных уровнях управления, для успешной реализации которого возможно нормативное установление стандартов выполнения мероприятий (достижения целей), которые могут включать не только количественные, но и качественные параметры (законность, ответственность, полнота и т. д.).

При таком подходе содержательная сторона контроля заключается в сопоставлении достигнутых результатов с установленными нормативами, определении степени допустимых отклонений и осуществлении корректирующих действий, направленных на выполнение стандартов и достижение результатов.

Изучение управленческой деятельности можно рассматривать как процесс анализа управленческих решений и обобщения результатов такого исследования и как процесс анализа эффективности каждой функции управления на основе изучения аналитических, плановых, контрольных и других документов, по результатам которых вносятся коррективы в организацию управленческой и служебной деятельности, т. е. реализуются функции корректирования и подведения итогов.

Оценка соответствующих направлений деятельности ОВД регулируется приказом МВД России «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁸ и распоряжением МВД России «Об утверждении Ме-

тодики изучения и оценки управленческой деятельности в территориальных органах МВД России»⁹. С учетом социализации деятельности ОВД в ее оценке все большее значение приобретают результаты изучения общественного мнения в соответствии с приказом МВД России «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции»¹⁰.

Анализируя установленную систему оценки деятельности ОВД, следует обратить внимание на ее возможное совершенствование с целью концентрации усилий на приоритетных направлениях служебной деятельности, достижения конечных результатов. Целесообразно определить систему оценки по каждой службе ОВД, внести коррективы в действующие нормативные акты с учетом особенностей оперативной обстановки в регионах, разработать базирующиеся на основополагающих показателях методики оценки при инспектировании и контрольных проверках, подведении итогов и определении лучших органов и подразделений.

Проблема совершенствования критериев оценки деятельности ОВД, особенно управленческой, является сложной проблемой. Основные пути ее решения заключаются в определении количественных (обобщенных, интегрированных, агрегированных и т. д.) показателей, что является общей задачей практических органов и научно-исследовательских учреждений системы МВД России.

Заключение

Высказанные в работе суждения, выдвинутые предложения являются попыткой выработки определенных рекомендаций для эффективного правового регулирования управленческой деятельности в ОВД.

При дальнейшей дифференциации и детализации функций и процессов управленческой деятельности в ОВД возможно классифицировать их в зависимости от видов управления (стратегическое, тактическое и оперативное), режимов управления (обычный и в особых условиях), а также выделить различные виды штабов ОВД (оперативные, объединенные оперативные, совместные оперативные) и соответствующие формы их деятельности.

С учетом изложенного и на основании проведенного исследования предлагается примерная структура комплексного норматив-

⁷ Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77.

⁸ Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040.

⁹ Об утверждении Методики изучения и оценки управленческой деятельности в территориальных органах МВД России: распоряжение МВД России от 28 августа 2019 г. № 1/9711.

¹⁰ Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции: приказ МВД Российской Федерации от 1 декабря 2007 г. № 777.

ного акта по управленческой деятельности в ОВД:

1. Общие положения. 1.1. Виды и уровни управления в системе ОВД. Стратегическое, оперативное и тактическое управление. Режимы работы ОВД. Управление ОВД в обычных и особых условиях их деятельности. 1.2. Распределение функциональных обязанностей между начальником ОВД и его заместителями. 1.3. Штабы и штабные подразделения в системе ОВД. Оперативные штабы. Объединенные оперативные штабы. Совместные оперативные штабы. 1.4. Взаимоотношения штабов и иных структурных подразделений ОВД.

2. Нормативное регулирование общей управленческой деятельности. 2.1. Организация информационно-аналитической работы. Прогнозирование. 2.2. Организация подготовки управленческих решений. Планирование. 2.3. Организация исполнения управленческих решений. Координация и взаимодействие. 2.4. Система контроля и его ор-

ганизация. 2.5. Корректирование и подведение итогов. Оценка деятельности ОВД.

3. Нормативное регулирование деятельности штаба по программно-целевому управлению. 3.1. Организация разработки и реализации государственных (целевых) программ. 3.2. Организация комплексных и целевых оперативно-профилактических операций.

4. Нормативное регулирование деятельности штаба по оперативному управлению. 4.1. Организация деятельности дежурных частей ОВД. 4.2. Организация охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности по усиленному варианту. 4.3. Организация оперативно-зонального контроля.

5. Нормативное регулирование деятельности штаба по повышению служебно-боевой и мобилизационной готовности, управлению ОВД в особых условиях. 5.1. Организация оперативной подготовки и оперативного планирования. 5.2. Организация управления ОВД в особых условиях.

Список литературы:

1. Аврутин Ю. Е. Контроль как функция управления // Штабная практика 1994. № 11.
2. Алексеев С. С. Теория права. Москва, 1994.
3. Аникин В. Н. Нормативно-правовое регулирование штабной функции и вопросы его совершенствования в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002.
4. Власов Б. Е. и др. Нормативное правовое и организационно-штатное обеспечение использования современных информационных технологий в оперативном управлении органами внутренних дел России: методические рекомендации. Москва, 2014.
5. Гобозов Т. Я. Механизм реализации управленческих решений в органах внутренних дел: постановка проблемы // Актуальные проблемы совершенствования штабных подразделений органов внутренних дел: сборник статей. Москва, 1998.
6. Дралов В. В. Теоретические и организационно-методические вопросы совершенствования правового обеспечения управления органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2001.
7. Захватов И. Ю., Потапова С. А., Ульянов А. Д. и др. Правовые и организационные основы управленческой деятельности в органах внутренних дел: учебное пособие. Москва, 2019.

References:

1. Avrutin Yu. E. Kontrol' kak funkciya upravleniya // Shtabnaya praktika 1994. № 11.
2. Alekseev S. S. Teoriya prava. Moskva, 1994.
3. Anikin V. N. Normativno-pravovoe regulirovanie shtabnoj funkicii i voprosy ego sovershenstvovaniya v organah vnutrennih del: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 2002.
4. Vlasov B. E. i dr. Normativnoe pravovoe i organizacionno-shtatnoe obespechenie ispol'zovaniya sovremennyh informacionnyh tekhnologij v operativnom upravlenii organami vnutrennih del Rossii: metodicheskie rekomendacii. Moskva, 2014.
5. Gobozov T. Ya. Mekhanizm realizacii upravlencheskih reshenij v organah vnutrennih del: postanovka problemy // Aktual'nye problemy sovershenstvovaniya shtabnyh podrazdelenij organov vnutrennih del: sbornik statej. Moskva, 1998.
6. Dralov V. V. Teoreticheskie i organizacionno-metodicheskie voprosy sovershenstvovaniya pravovogo obespecheniya upravleniya organami vnutrennih del: dis. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 2001.
7. Zahvatov I. Yu., Potapova S. A., Ul'yanov A. D. i dr. Pravovye i organizacionnye osnovy upravlencheskoj deyatel'nosti v organah vnutrennih del: uchebnoe posobie. Moskva, 2019.
8. Zujkov G. G. Pravovye voprosy nauchnoj organizacii upravleniya i truda v organah vnutrennih del. Moskva, 1973.
9. Ivanov N. N. Upravlencheskie resheniya v deyatel'nosti apparatov MVD, UVD. Moskva, 1989.

8. Зуйков Г. Г. Правовые вопросы научной организации управления и труда в органах внутренних дел. Москва, 1973.
9. Иванов Н. Н. Управленческие решения в деятельности аппаратов МВД, УВД. Москва, 1989.
10. Максимова Л. О. Целеполагание в управлении органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2003.
11. Масленников Э. П. Организационно-правовые основы и методика аналитической работы в органах внутренних дел. Москва, 1979.
12. Моргун А. И. Стратегическое планирование в органах внутренних дел: теоретический, организационный и правовой аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2003.
13. Общая теория государства и права. Академический курс: в 2 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. Москва, 1998. Т. 2.
14. Овсянко Д. М. Административное право. Москва, 1995.
15. Основы управления в органах внутренних дел / под ред. Ю. Е. Аврутина. Москва, 2018.
16. Основы управления в органах внутренних дел / под ред. А. П. Коренева. Москва, 1998.
17. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности / под ред. В. Д. Малкова. Москва, 1990.
18. Туманов Г. А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. Москва, 1972.
19. Яськов Е. Ф. Теория и практика социального управления. Москва, 1997.
10. Maksimova L. O. Celepolaganie v upravlenii organami vnutrennih del: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2003.
11. Maslennikov E. P. Organizacionno-pravovye osnovy i metodika analiticheskoy raboty v organah vnutrennih del. Moskva, 1979.
12. Morgun A. I. Strategicheskoe planirovanie v organah vnutrennih del: teoreticheskij, organizacionnyj i pravovoj aspekty: dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2003.
13. Obshchaya teoriya gosudarstva i prava. Akademicheskij kurs: v 2 t. / отв. red. M. N. Marchenko. Moskva, 1998. T. 2.
14. Ovsyanko D. M. Administrativnoe pravo. Moskva, 1995.
15. Osnovy upravleniya v organah vnutrennih del / pod red. Yu. E. Avrutina. Moskva, 2018.
16. Osnovy upravleniya v organah vnutrennih del / pod red. A. P. Koreneva. Moskva, 1998.
17. Teoriya upravleniya v sfere pravoohranitel'noj deyatel'nosti / pod red. V. D. Malkova. Moskva, 1990.
18. Tumanov G. A. Organizaciya upravleniya v sfere ohrany obshchestvennogo porjadka. Moskva, 1972.
19. Yas'kov E. F. Teoriya i praktika social'nogo upravleniya. Moskva, 1997.

Для цитирования:

Аникин Виктор Николаевич. Направления совершенствования правового регулирования управленческой деятельности в органах внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 57–66.

For citation:

Anikin Viktor Nikolaevich. Directions for improving the legal regulation of management activities in the internal Affairs bodies // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). P. 57–66.

АННА ЮРЬЕВНА ЗВОНАРЕВА,
начальник кафедры
организации деятельности органов внутренних дел
центра командно-штабных учений,
кандидат социологических наук
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: zvonareva.a.u@yandex.ru

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

УДК 005.92

Дата поступления: 20 мая 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

ANNA YUR'YEVNA ZVONAREVA,
Candidate of Sociology,
Head of the Department of Work Organization
of the Law Enforcement's Bodies and Units (Center
for Command Staff Trainings)
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: zvonareva.a.u@yandex.ru

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

Проблемы формирования архивов электронных документов в органах внутренних дел Российской Федерации

Problems of Formation the Electronic Documents' Archives in the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation

Аннотация

Актуальность: одним из важнейших направлений оптимизации документационного обеспечения управления является ведение и развитие номенклатуры дел.

В органах внутренних дел электронные номенклатурные дела со дня их формирования до их уничтожения хранятся в сервисе электронного документооборота. Активизация внедрения в правоохранительную практику современных информационно-коммуникационных технологий, использование прикладных сервисов ИСОД МВД России должно способствовать сокращению времени поиска необходимой информации (документов, дел) для принятия эффективных управленческих решений, снижения трудозатрат личного состава.

Необходимо обеспечить возможность online-доступа пользователей к архивным документам путем внедрения системы «электронных архивов», исполнения архивами запросов пользователей в режиме online, перехода к интенсивному межведомственному электронному документообороту.

Проблемы формирования архивов электронных документов в органах внутренних дел Российской Федерации привлекают внимание не только научного сообщества, но и практи-

Annotation

The *relevance:* one of the most important areas of optimizing the documentation support of management is the management and development of the nomenclature of cases.

In the Internal Affairs bodies, electronic nomenclature files are stored in the electronic document management service from the day of their formation until their destruction. The activation of the introduction of the modern information and communication technologies into the law enforcement practice, the use of application services of the ISOD of the Ministry of Internal Affairs of Russia should help reduce the time required to search for the necessary information (documents, cases) for making effective management decisions, and reduce the labor costs of personnel.

It is necessary to ensure the possibility of online access of users to archived documents by introducing the system of «electronic archives», the execution of user requests by archives in online mode, and the transition to intensive interdepartmental electronic document management.

The problems of forming the electronic documents' archives in the internal affairs bodies of the Russian Federation attract the attention of not only the scientific community, but also practitioners. In the context of the introduction of information tech-

ков. В условиях внедрения информационных технологий вопросы разработки и функционирования номенклатуры нуждаются в нормативной регламентации.

В связи с этим представляется необходимым дополнительное изучение проблем формирования архивов электронных документов в органах внутренних дел Российской Федерации, рассмотрение перспектив развития данного направления деятельности.

Предмет: проблемы формирования архивов электронных документов в органах внутренних дел Российской Федерации.

Цели: выйти на более высокий теоретический уровень познания сложившейся практики и проблем формирования архивов электронных документов в органах внутренних дел Российской Федерации.

Постановка проблемы: в органах внутренних дел Российской Федерации в настоящее время принимаются лишь первые шаги, направленные на совершенствование нормативного правового регулирования, которые позволили бы организовать эффективную деятельность по формированию архивов электронных документов. Несмотря на принимаемые меры по нормативному регулированию вопросов формирования электронных номенклатурных дел, два ключевых аспекта все еще оставлены на усмотрение практиков делопроизводства: совершенствование номенклатуры дел и работа с ней, что не способствует устранению проблем формирования архивов электронных документов в органах внутренних дел Российской Федерации.

Методологическую основу составили методы системного анализа и обобщения нормативных, теоретических и практических материалов, метод сравнения, формально-логический метод.

Результаты и ключевые выводы: развитие теории, нормативного и методического обеспечения управления документацией, активное внедрение цифровых технологий в делопроизводство, подготовка специалистов, уровень компетенции которых должен отвечать задачам цифровизации, повышение надежности хранения архивных документальных фондов в электронном виде позволят устранить проблемы формирования архивов электронных документов.

Для органов внутренних дел комплексный подход должен включать три аспекта: научный и междисциплинарный анализ, интеграцию и координацию усилий ученых и практиков, своевременную регламентацию требований по совершенствованию архивного делопроизводства.

Ключевые слова: органы внутренних дел; электронный документооборот; номенклатура дел.

nologies, the issues of the development and functioning of the nomenclature need regulatory regulation.

In this regard, it seems necessary to further study the problems of formation the electronic documents' archives in the internal affairs bodies of the Russian Federation, to consider the prospects for the development of this area of activity.

Subject: the problems of forming the electronic documents' archives in the internal affairs bodies of the Russian Federation.

Objectives: to reach a higher theoretical level of knowledge of the current practice and problems of forming the electronic documents' archives in the internal affairs bodies of the Russian Federation.

Problem statement: the internal affairs bodies of the Russian Federation are currently taking only the first steps aimed at improving the regulatory legal regulation, which would allow organizing effective activities for formation the electronic documents' archives. Despite the measures taken to regulate the formation of electronic nomenclature files, two key aspects are still left to the discretion of office management practitioners: improving the nomenclature of cases and working with it, which does not help to eliminate the problems of creating archives of electronic documents in the internal affairs bodies of the Russian Federation.

The methodological basis is based on the methods of system analysis and generalization of normative, theoretical and practical materials, the method of comparison, and the formal logical method.

Results and key conclusions: the development of the theory, regulatory and methodological support for document management, the active introduction of digital technologies in office management, the training of specialists, whose level of competence should meet the challenges of digitalization, improving the reliability of storing archival documentary collections in electronic form will eliminate the problems of creating archives of electronic documents.

For the internal affairs bodies, a comprehensive approach should include three aspects: scientific and interdisciplinary analysis, integration and coordination of the efforts of scientists and practitioners, and timely regulation of the requirements for improving archival records management.

Keywords: internal affairs bodies; electronic document management; nomenclature of cases.

Формирование архивов электронных документов в органах внутренних дел Российской Федерации представляет собой двуединую задачу: выступает как производная от доминантной роли в инновационном развитии информационных технологий, внедряемых в оперативную-служебную деятельность, и как предпосылка развития документационного обеспечения управленческой деятельности.

Проблемный характер, на наш взгляд, этому направлению деятельности придают консервативность и инертность социально-профессиональной структуры как составляющие геронтологического процесса, а также воздействие ряда факторов общеэкономического и организационного характера.

Кроме того, в органах внутренних Российской Федерации этот процесс отягощен запаздыванием повсеместного перехода территориальных органов МВД России на использование электронного документооборота; недостаточной мотивацией к перепрофилированию труда в условиях высокой документационной нагрузки; дефицитом высококвалифицированных кадров; неподготовленностью личного состава к трансферу научной продукции в повседневную оперативно-служебную деятельность.

Более широкой следует назвать проблему оценки рисков, касающуюся наличия технических сбоев функционирования прикладных сервисов единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности, обработки в оперативно-служебной деятельности значительного объема информации, предназначенной для служебного пользования, слабой проработки вопроса технической защиты информации и др.

Следует отметить, что в Перечне документов, образующихся в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, с указанием сроков хранения, создание, хранение и использование которых осуществляется в форме электронных документов¹, Инструкции по организации архивной работы в системе МВД России², распоряжении МВД России от 9 ноября 2015 г. № 1/9112 «О мерах по переходу на электронный документооборот», на основании которого осуществлялось поэтапное внедрение новых технологий в сферу делопроизводства, методики создания, формирования и использования электронных архивных дел не имеется.

¹ Об утверждении перечня документов, образующихся в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, с указанием сроков хранения, создание, хранение и использование которых осуществляется в форме электронных документов: приказ МВД России от 31 мая 2011 г. № 600.

² Об организации архивной работы в системе МВД России: приказ МВД России от 15 августа 2011 г. № 935.

Отсутствует нормативное правовое регулирование рассматриваемой тематики и в Федеральном законе от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации», других федеральных законах, а также в принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, так как вопросы, касающиеся формирования архивов электронных документов, обеспечения их сохранности, актуальны не только для органов внутренних дел Российской Федерации.

Например, 5–6 ноября 2020 г. в г. Москве в рамках XXVII Международной научно-практической конференции «Документация в информационном обществе: информационные технологии и управление документами в условиях глобальных вызовов» выступили более трехсот специалистов из различных организаций и ведомств России и восемнадцати стран дальнего зарубежья по вопросам развития теории, нормативного и методического обеспечения управления документацией.

Отмечено, что основными вызовами современности являются несовершенство нормативной базы для внедрения и развития цифровых технологий в делопроизводство и подготовка специалистов, уровень компетенции которых должен отвечать задачам цифровизации. Обсудили проблемы организации постоянного хранения электронных документов.

В настоящее время в научном сообществе поднимается вопрос о доверии к электронным хранилищам с позиции надежности хранения архивных документальных фондов в электронном виде.

Широко распространена точка зрения, что создание и хранение документов в России исключительно в электронной форме преждевременно, так как существуют проблемы нормативного правового регулирования, технического и кадрового обеспечения, а также отсутствуют стандарты, устанавливающие требования к носителям информации. Опубликовано значительное количество источников по рассматриваемой тематике.

Л. П. Афанасьева разделяет все публикации на четыре группы [2, с. 43–60]:

1) публикации прикладного характера об имеющемся опыте создания систем хранения документов в электронном виде [11], раскрывающие особенности становления и совершенствования системы электронного документооборота [15–16];

2) публикации исключительно теоретического характера, обосновывающие ключевые теоретические аспекты формирования и развития системы электронного документооборота,

принципы хранения электронных документов [3, с. 37–41; 7, с. 3–8; 8, с. 3–7; 12, с. 53–60; 14; 17; 18, с. 60–63];

3) публикации теоретико-прикладного характера о порядке хранения электронных документов [11], технической совместимости различных архивов [10];

4) публикации теоретико-поискового характера о перспективах использования различных информационных систем, их сравнительный анализ [1, 5–6].

На практике используют различные варианты архивного хранения электронных документов [2]:

1) «усеченная» система формирования электронных архивов, при которой выполняются такие функции, как: автоматизированная регистрация и поиск документов на бумажном носителе, формирование учетов фонда пользователя, организация хранения электронных копий (подлинников) и иных баз информационных данных;

2) дифференцированные системы для хранения различных видов электронных документов, отличающиеся учетными данными и порядком доступа к ним;

3) единая система управления документацией, переданной для архивного хранения на бумажном носителе и в электронном виде;

4) принципиально отсутствует отдельная система хранения электронных документов, так как электронные документы хранятся в системе электронного документооборота со специальной отметкой в учетных формах;

5) отдельный сегмент или раздел прикладного сервиса электронного документооборота, предназначенный для учета документов, приобретенных в архив подразделения.

Однако регламентированных требований, «идеальной модели» организации хранения электронных документов, номенклатурных дел в электронном виде, как отмечает Ю. Ю. Юмашева [1], не имеется.

В органах внутренних дел Российской Федерации электронные номенклатурные дела со дня их формирования до их уничтожения хранятся в сервисе электронного документооборота.

На практике под электронными номенклатурными делами понимают номенклатурные дела, сформированные из документов в электронном виде. К документам в электронном виде, из которых формируются электронные номенклатурные дела, относят электронные документы (созданные исключительно с использованием сервиса электронного документооборота, т. е. без предварительного документирования на бумажном носителе) и электронные копии (электронные образы) документов.

Согласно установленному порядку не допускается сканирование с бумажных носителей и сохранение в сервисе электронного документооборота электронных образов документов и обращений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, тайну следствия или иную охраняемую законом тайну (в том числе биометрические персональные данные).

Электронные номенклатурные дела на хранение в централизованные архивы информационных центров МВД России не передаются, так как имеют временный срок хранения (не более 10 лет).

В органах внутренних дел Российской Федерации в настоящее время принимаются лишь первые шаги, направленные на совершенствование нормативного правового регулирования, которые позволили бы организовать эффективную деятельность по формированию архивов электронных документов.

Так, в феврале т. г. в ФКУ «ГИАЦ МВД России» приняты меры по пересмотру перечня документов, образующихся в процессе деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, и правил по его применению³.

Новый перечень документов со сроками хранения, образованных в деятельности МВД России, сформирован на основании предложений заинтересованных подразделений Министерства и в соответствии с перечнем типовых

³ Подготовлен проект приказа МВД России «Об утверждении Перечня документов, образующихся в процессе деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, с указанием сроков хранения, и Правил по его применению» в соответствии с пунктом 30 Плана по переработке ведомственных и межведомственных нормативных правовых актов в связи с выходом из состава органов внутренних дел Российской Федерации ряда подразделений и возложением на МВД России дополнительных функций, утвержденного Министром внутренних дел Российской Федерации генералом полиции Российской Федерации В. А. Колокольцевым 30 апреля 2019 г. № 1/4785.

Разработка указанного проекта приказа обусловлена не только необходимостью актуализации регламентированных требований по формированию архивных фондов в органах внутренних дел Российской Федерации, но и приведением Перечня в соответствие с указами Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции», от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации», а также требованиями приказов Федерального архивного агентства от 22 мая 2019 г. № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления», от 20 декабря 2019 г. № 236 «Об утверждении Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков их хранения», от 20 декабря 2019 г. № 237 «Об утверждении Инструкции по применению Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков их хранения», от 2 марта 2020 г. № 24 «Об утверждении Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, научных организациях».

управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения, изданным Росархивом. В настоящее время он согласован со всеми заинтересованными подразделениями МВД России. Вместе с тем срок его согласования с Центральной экспертно-проверочной комиссией при Росархиве перенесен из-за создания в марте т. г. Отдела Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральной территории «Сириус», что требует учета интересов этого подразделения тоже и включения соответствующей графы звенности в подготавливаемый нормативный правовой источник.

Несмотря на принимаемые меры по нормативному регулированию вопросов формирования электронных номенклатурных дел, два ключевых аспекта все еще оставлены на усмотрение практиков делопроизводства [4, с. 19–24]:

1) совершенствование номенклатуры дел (при ежегодной подготовке перечня дел конкретного подразделения должностные лица сами определяют, какие номенклатурные дела будут сформированы в электронном виде, а какие исключительно на бумажном носителе);

2) работа с номенклатурой дел (так, в большинстве подразделений системы МВД России должностные лица все еще осуществляют работу по ведению номенклатуры дел на бумажном носителе).

Кроме того, на практике возникают вопросы по установленному порядку ознакомления с электронными номенклатурными делами.

Так, право просмотра зарегистрированных документов и обращений в электронном виде, электронных номенклатурных дел предоставляется в рамках существующих типовых прав доступа через администраторов компонентов ИСОД МВД России.

Например, руководители, заместители руководителей любого подразделения системы МВД России, должностные лица подразделений делопроизводства и режима, должностные лица, осуществляющие контроль за исполнением документов и обращений в подразделениях системы МВД России, имеют возможность ознакомиться со всеми зарегистрированными в данном подразделении документами и обращениями, а значит имеют доступ ко всем электронными номенклатурным делам, формируемым в конкретном подразделении согласно номенклатуре.

Руководители и заместители руководителей структурных подразделений, входящих в состав подразделения системы МВД России, имеют возможность ознакомиться с документами и обращениями, исполненными исключитель-

но во вверенных структурных подразделениях и приобретенных к электронным номенклатурным делам. Остальные должностные лица подразделений системы МВД России имеют возможность ознакомиться с документами и обращениями в электронном виде только в течение одного месяца после их исполнения и приобретения в электронное номенклатурное дело. Таким образом, возможностью online-доступа к электронным номенклатурным делам в условиях централизованного номенклатурного делопроизводства указанная категория руководителей и должностных лиц не обладает.

Вместе с тем руководитель подразделения системы МВД России по обоснованному письменному запросу руководителя подразделения делопроизводства и режима вправе принять решение об изменении прав доступа подчиненных пользователей сервиса электронного документооборота к зарегистрированным документам с учетом утвержденной номенклатуры дел в рамках типовых прав доступа. Таким образом, фактический доступ к конкретным электронным номенклатурным делам может быть открыт через администраторов компонентов ИСОД МВД России.

Электронные документы подлежат хранению в установленном порядке в сервисе электронного документооборота в течение сроков, предусмотренных для аналогичных документов на бумажном носителе.

Следует отметить, что доступ к документам, приобретенным к электронным номенклатурным делам, регистрация которых прошла более двух лет назад, затруднен по причине их автоматического перемещения на дополнительные электронные хранилища (архив долговременного хранения) сервиса электронного документооборота. Поэтому в практической деятельности, несмотря на активное использование сервиса электронного документооборота, большинство номенклатурных дел с недолговременным сроком хранения все еще продолжают формироваться на бумажном носителе.

Проблемы формирования архивов документального фонда привлекают внимание не только ведомственных специалистов. Так, научным сообществом и практиками «ставятся вопросы online-доступа пользователей к архивным документам путем внедрения системы «электронных архивов», исполнения архивами запросов пользователей в режиме online» [9, с. 19–24], перехода к интенсивному межведомственному электронному документообороту, анализируются тенденции развития и ведения номенклатуры дел, а также иные аспекты работы с электронными документами.

Развитие теории, нормативного и методического обеспечения управления документацией,

активное внедрение цифровых технологий в делопроизводство, подготовка специалистов, уровень компетенции которых должен отвечать задачам цифровизации, повышение надежности хранения архивных документальных фондов в электронном виде позволят устранить проблемы формирования архивов электронных документов.

Поддерживая точку зрения В.З. Хаимова и В.В. Тюрина [13, с. 35–44], считаем, что исключительно комплексный подход позволит принять эффективные меры по совершенствованию рассмотренного в настоящей статье направления деятельности. Однако уточним, что для органов внутренних дел такой подход должен включать три аспекта: научный и междисциплинарный анализ, интеграцию и координацию усилий ученых и практиков, своевременную регламентацию требований по совершенствованию архивного делопроизводства.

Так, в прошлом году произошло знаковое событие в сфере архивного дела: Федеральным архивным агентством подготовлены типовые функциональные требования к системе электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов⁴.

Типовые требования носят нормативный характер и предназначены для применения при создании систем хранения электронных документов, а также для оценки функциональных возможностей уже применяемых систем электронного документооборота в целях их развития.

Указанными требованиями определены общие функциональные требования к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов, а также функциональные требования к ним.

Исходя из содержания типовых требований, функциональные возможности сервиса электронного документооборота должны обеспечивать работу с документами, содержащими информацию ограниченного распространения, имеющими пометку «Для служебного пользования».

Определенные меры в этой части в МВД России уже принимаются. Так, в соответствии с п. 17.3 приказа ФСТЭК России от 11 февраля 2013 г. № 17 «Об утверждении Требований по защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах» ФКУ «ГЦСиЗИ МВД России» во втором полугодии 2020 г. осу-

ществлены приемочные испытания автоматизированных рабочих мест (далее – АРМ) пользователей ИСОД МВД России в подразделениях центрального аппарата МВД России, а также в ряде иных организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации.

По результатам приемочных испытаний на ряд АРМ, которые вошли в согласованный с ведомственным органом по аттестации объектов информатизации ФКУ «ГЦСиЗИ МВД России» перечень, распространяется действие Аттестата соответствия требованиям безопасности информации объекта информатизации – сегмента ИСОД МВД России. Так, согласно разъяснениям ФКУ «ГЦСиЗИ МВД России» от 9 декабря 2020 г. № 38/4312 возможна локальная обработка служебной информации ограниченного распространения (с пометкой «Для служебного пользования») на согласованных в установленном порядке АРМ пользователей ИСОД МВД России в подразделениях центрального аппарата МВД России в порядке, регламентированном приказом МВД России от 9 ноября 2018 г. № 755 «О некоторых вопросах обращения со служебной информацией ограниченного распространения в системе МВД России», а также при обязательной регистрации машинных носителей информации (встроенных и внешних жестких дисков, флеш-носителей, лазерных дисков) в подразделениях делопроизводства и режима.

Для развития ведомственного электронного документооборота, а также в целях внедрения и активного использования систем хранения электронных документов, помимо принятых в органах внутренних дел мер, требуется, на наш взгляд, повсеместное создание условий архивного хранения носителей электронных документов. Кроме того, следует проработать вопрос подготовки ведомственного нормативного правового акта, который бы определил организационные основы хранения электронных документов, с подробной регламентацией порядка применения предназначенных для длительного хранения носителей информации, использования технических и программных средств, позволяющих обеспечить конвертацию и воспроизведение информации, осуществления контрольной функции, проведения миграции на новые носители и т. д.

С учетом изложенного потребность в научно обоснованных рекомендациях относительно формирования архивов электронных документов в органах внутренних дел Российской Федерации будет только нарастать. В связи с этим научные исследования в данном направлении будут продолжены.

⁴ Об утверждении Типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов [Электронный ресурс]: приказ Федерального архивного агентства от 15 июня 2020 г. № 69 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://www.pravo.gov.ru>.

Список литературы:

1. Анализ программных продуктов, предназначенных для информатизации внутриархивной деятельности государственных и муниципальных архивов: аналитический обзор: в 2 т. / Ю. Ю. Юмашева, Н. А. Ткаченко и др.; ВНИИДАД. Москва, 2015. Т. 1.
2. Афанасьева Л. П. Хранение электронных документов федеральных органов исполнительной власти: СЭД или СХЭД? Разработка методики исследования // Вестник ВНИИДАД, 2020. № 2.
3. Афанасьев С. И. О требованиях к системам управления электронными документами и контроле их качества // Делопроизводство. 2015. № 1.
4. Бельдова М. В. Номенклатура дел: нерешенные вопросы // Вестник ВНИИДАД, 2019. № 1.
5. Бобылева М. П. Управленческий документооборот: от бумажного к электронному. Вопросы теории и практики. Москва, 2016.
6. Князева Т. В. Системы электронного документооборота: анализ и выбор: справочно-методическое пособие. Москва, 2010.
7. Кузнецов С. Л. Новые требования к системам управления документами и электронным архивам // Делопроизводство. 2018. № 4.
8. Кузнецов С. Л. Требования к системам электронного документооборота // Делопроизводство. 2014. № 3.
9. Ловцов А. С. Проблемы использования электронных архивных документов и оцифрованных копий архивных документов в работах современных российских архивистов // Вестник ВНИИДАД, 2019. № 1.
10. Олейников О. В. Из опыта Государственного архива Российской Федерации по приему и обеспечению сохранности электронных документов // Аудиовизуальные документы: 90 лет служения Отечеству: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 90-летию Российского государственного архива кинофотодокументов (12–14 октября 2016 г.). Москва, 2016.
11. Стратегия «цифровизации» архивного дела и эффективный документооборот для участников финансового рынка (ИНФОАРХИВ – БАНКОВ 2019). 3–4 декабря 2019 г. материалы форума / Гильдия управляющих документов. URL: <https://www.gdm.ru/meropr/03.12.2019/18824/1373/192099/> (дата обращения: 15.02.2021).
12. Суровцева Н. Г., Бельдова М. В. Развитие нормативно-правового регулирования электронного документооборота в федеральных

References:

1. Analiz programmnyh produktov, prednaznachennyh dlya informatizacii vnutriarhivnoj deyatel'nosti gosudarstvennyh i municipal'nyh arhivov: analiticheskij obzor: v 2 t. / Yu. Yu. Yumasheva, N. A. Tkachenko i dr. // Herald of VNIIDAD, 2015. T. 1.
2. Afanas'yeva L. P. Hraneniye elektronnyh dokumentov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti: SED ili SHED? Razrabotka metodiki issledovaniya // Herald of VNIIDAD, 2020. № 2.
3. Afanas'yev S. I. O trebovaniyah k sistemam upravleniya elektronnyimi dokumentami i kontrole ih kachestva // Deloproizvodstvo. 2015. № 1.
4. Bel'dova M. V. Nomenklatura del: nereshennyye voprosy // Herald of VNIIDAD, 2019. № 1.
5. Bobileva M. P. Upravlencheskij dokumentooborot: ot bumazhnogo k elektronnomu. Voprosy teorii i praktiki. Moskva, 2016.
6. Knyazeva T. V. Sistemy elektronnoho dokumentooborota: analiz i vybor: spravochno-metodicheskoye posobiye. Moskva, 2010.
7. Kuznecov S. L. Novyye trebovaniya k sistemam upravleniya dokumentami i elektronnyim arhivam // Deloproizvodstvo. 2018. № 4.
8. Kuznecov S. L. Trebovaniya k sistemam elektronnoho dokumentooborota // Deloproizvodstvo. 2014. № 3.
9. Lovcov A. S. Problemy ispol'zovaniya elektronnyh arhivnyh dokumentov i ocifrovannyh kopij arhivnyh dokumentov v rabotah sovremennyh rossijskih arhivistov // Herald of VNIIDAD, 2019. № 1.
10. Olejnikov O. V. Iz opyta Gosudarstvennogo arhiva Rossijskoj Federacii po priyemu i obespecheniyu sohrannosti elektronnyh dokumentov // Audiovizual'nyye dokumenty: 90 let sluzheniya Otechestvu: materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii, posvyashchennoj 90-letiyu Rossijskogo gosudarstvennogo arhivakinofotodokumentov (12–14 oktyabrya 2016 g.). Moskva, 2016.
11. Strategiya «cifrovizacii» arhivnogo dela i effektivnyj dokumentooborot dlya uchastnikov finansovogo rynka (INFOARHIV – BANKOV 2019). 3–4 dekabrya 2019 g. materialy foruma / Gil'diya upravlyayushchih dokumentov. URL: <https://www.gdm.ru/meropr/03.12.2019/18824/1373/192099/> (data obrashcheniya: 15.02.2021).
12. Surovceva N. G., Bel'dova M. V. Razvitiye normativno – pravovogo regulirovaniya elektronnoho dokumentooborota v federal'nyh organah ispolnitel'noj vlasti // Deloproizvodstvo. 2018. № 3.
13. Haimov V. Z., Tyurin V. V. K voprosu razvitiya elektronnoho dokumentooborota i arhivov elektronnyh dokumentov v svete ispolneniya

- органах исполнительной власти // Делопроизводство. 2018. № 3.
13. Хаимов В. З., Тюрин В. В. К вопросу развития электронного документооборота и архивов электронных документов в свете исполнения национальных планов и программ на период до 2024 года // Вестник ВНИИДАД, 2019. № 3.
 14. Храмовская Н. А. Росархив выложил проект «Типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов» / Blogger/com – блог Н. А. Храмовской. URL: https://rusrim.blogspot_20.html (дата обращения: 15.02.2021).
 15. Эффективное документационное и информационное обеспечение управления: программа форума. 3–4 декабря 2014 г. / Гильдия управляющих документов. URL: <https://www.gdm.ru/meropr/03.12.2014/5924/programm/> (дата обращения: 15.02.2021).
 16. Эффективный электронный документооборот: от делопроизводства до архива: программа форума. 10–11 декабря 2013 г. / Гильдия управляющих документов. URL: <https://www.gdm.ru/meropr/10.12.2013/5799/programm/> (дата обращения: 15.02.2021).
 17. Юмашева Ю. Ю., Романченко Е. В. Унификация требований к СЭД ФОИВ с точки зрения процесса организации жизненного цикла электронного документа: от создания до архивного хранения // Документация в информационном обществе: эффективное управление электронными документами: доклады и сообщения на XX Международной научно-практической конференции (20–21 ноября 2013 г.). Москва, 2014.
 18. Юмашева Ю. Ю., Романченко Е. В. Функциональные требования к информационным системам архивов электронных документов организаций // Делопроизводство. 2015. № 2.
 19. национальных планов и программ на период до 2024 года // Herald of VNIIDAD, 2019. № 3.
 14. Hramcovskaya N.A. Rosarhiv vylozhil proyekt «Tipovyh funkcional'nyh trebovanij k sistemam elektronnoho dokumentooborota i sistemam hraneniya elektronnyh dokumentov v arhivah gosudarstvennyh organov» / Blogger/com – blog N.A. Hramcovskoj. URL: https://rusrim.blogspot_20.html (data obrashcheniya: 15.02.2021).
 15. Effektivnoye dokumentacionnoye i informacionnoye obespecheniye upravleniya: programma foruma. 3 – 4 dekabrya 2014 g. / Gil'diya upravlyayushchih dokumentov. URL: <https://www.gdm.ru/meropr/03.12.2014/5924/programm/> (data obrashcheniya: 15.02.2021).
 16. Effektivnyj elektronnyj dokumentooborot: ot deloproizvodstva do arhiva: programma foruma. 10–11 dekabrya 2013 g. / Gil'diya upravlyayushchih dokumentov. URL: <https://www.gdm.ru/meropr/10.12.2013/5799/programm/> (data obrashcheniya: 15.02.2021).
 17. Yumasheva Yu. Yu., Romanchenko Ye. V. Unifikatsiya trebovanij k SED FOIV s tochki zreniya processa organizatsii zhiznennogo cikla elektronnoho dokumenta: ot sozdaniya do arhivnogo hraneniya // Dokumentatsiya v informacionnom obshchestve: effektivnoye upravleniye elektronnyimi dokumentami: doklady i soobshcheniya na XX Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferentsii. 20–21 noyabrya 2013 g. Moskva, 2014.
 18. Yumasheva Yu. Yu., Romanchenko Ye. V. Funkcional'nyye trebovaniya k informacionnym sistemam arhivov elektronnyh dokumentov organizatsij // Deloproizvodstvo. 2015. № 2.

Для цитирования:

Звонарева Анна Юрьевна. Проблемы формирования архивов электронных документов в органах внутренних дел Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 67–74.

For citation:

Zvonareva Anna Yur'yevna. Problems of formation the electronic documents' archives in the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). P. 67–74.

ВИКТОР БОРИСОВИЧ 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: Vkniazhev4@mvd.ru

ЛЕОНИД ЛЕОНИДОВИЧ 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

КОНСТАНТИН АНАТОЛЬЕВИЧ ЕГОРОВ,
старший преподаватель-методист центра
командно-штабных учений
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: E.A.Constantin@yandex.ru

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

УДК 351.74

Дата поступления: 15 марта 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

О перспективных направлениях совершенствования ситуационного управления в органах внутренних дел

About Perspective Directions of Improvement of Situational Management in Internal Affairs Bodies

Аннотация

Актуальность: для реализации Указа Президента Российской Федерации от 25 июля 2013 г. № 648 «О формировании системы распределенных ситуационных центров, работающих по единому регламенту взаимодействия», а также повышения эффективности управлен-

VIKTOR BORISOVICH KNYAZHEV,
Doctor of Law, Candidate of Military Sciences,
Associate Professor,
Head of the Center for Command Staff Trainings
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi and Alexander Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: Vkniazhev4@mvd.ru

LEONID LEONIDOVICH GRISHCHENKO,
Doctor of Law, Professor,
Professor at the Department of Management
of Bodies and Units of the Internal Affairs
in Special Conditions of the Center
for Command Staff Trainings
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi and Alexander Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: VVG_59@mail.ru

KONSTANTIN ANATOL'EVICH EGOROV,
Senior Lecturer-Methodist at the Center
for Command Staff Trainings
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi and Alexander Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: E.A.Constantin@yandex.ru

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

ческой деятельности в системе МВД России в настоящее время на основе ведомственных приказов 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 осуществляется работа по развитию и совершенствованию системы ситуационного управления. При этом приоритетным направлением в этой работе является повышение эффективности информационно-аналитического обеспечения органов управления МВД России с целью приближения их работы к современным требованиям. В связи с этим исследование проблематики ситуационного управления становится объективно востребованным и актуальным для органов внутренних дел.

Постановка проблемы: ситуационное управление в органах внутренних дел базируется на том материале, который был разработан еще при формировании основ оперативного и стратегического управления, и не учитывает современных, а также перспективных целей деятельности органов внутренних дел. В связи с этим необходимы дальнейшие научные изыскания по совершенствованию как технического оснащения ситуационных центров, так и их информационно-аналитического обеспечения.

Цель исследования: на основе изучения фактического материала и анализа современных тенденций в управлении выявить, обобщить и систематизировать имеющиеся данные о состоянии информационно-аналитического обеспечения ситуационных центров МВД России, а также определить перспективные направления развития ситуационного управления в органах внутренних дел.

Методы исследования: исторический, анализ, диалектика, сравнительно-правовой, системный подход и конкретно-социологический.

Результаты и ключевые выводы: развитие ситуационного управления органов внутренних дел может быть обеспечено посредством совершенствования правовых основ при внедрении и применении перспективных средств автоматизации с использованием цифровых технологий в ходе планирования, а также в процессе реализации основных задач, возложенных на МВД России.

Ключевые слова: развитие; ситуационное управление; органы внутренних дел; право; внедрение; применение; цифровые технологии.

ties in the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia at the present time on the basis of departmental orders of May 22, 2018 No. 318 «On the Situation Center of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation» and of November 16, 2018. No. 775 «On approval of the Regulations on the Situation Center of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and the Regulations of the Situation Center of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation» actively works on the development and improvement of the situation management system. At the same time, the priority direction in this work is to increase the efficiency of information and analytical support for the management bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia in order to bring their work closer to modern requirements. In this regard, the study of the problems of situational management becomes objectively relevant and relevant for the internal affairs bodies.

The problem statement: situational management in the internal affairs bodies is based on the material that was developed during the formation of the basics of operational and strategic management, and does not take into account the current and future goals of the activities of the internal affairs bodies. In this regard, further scientific research is needed to improve both the technical equipment of the situation centers and their information and analytical support.

The purpose of the study: based on the study of factual material and analysis of current trends in management, to identify, summarize and systematize the available data on the state of information and analytical support of the situation centers of the Ministry of Internal Affairs of Russia, as well as to identify promising areas for the development of situation management in the internal affairs bodies.

The research methods: historical, analysis, dialectics, comparative-legal, systematic approach, and concrete-sociological.

The results and key conclusions: the development of situational management of internal affairs bodies can be ensured by improving the legal framework for the introduction and application of advanced automation tools using digital technologies in the planning process, as well as in the implementation of the main tasks assigned to the Ministry of Internal Affairs of Russia

Keywords: development; situational management; internal affairs bodies; law; implementation; application; digital technologies.

В настоящее время в структурах государственного управления, в научно-исследовательских институтах, на предприятиях промышленности и информационных агентствах существенное развитие получили ситуационные центры, где реализуется концепция ситуационного управления.

Как известно, основными направлениями повышения эффективности управления силами и средствами органов внутренних дел (далее — ОВД) с использованием потенциала ситуационных центров являются:

- разработка и активное внедрение в управленческую практику унифицированных программно-технических разработок, в которых реализуются процессы оперативного сбора, обработки, хранения и представления требуемой информации в реальном масштабе времени;

- автоматизация целостного процесса в ходе стратегического целеполагания, мониторинга с последующим экспертным анализом хода достижения целей планирования; выработка и представление рекомендаций;

- переход на автоматизацию текущего управления, которая включает процесс выработки решений, формирования алгоритмов действий, планирования и осуществление контроля за ходом выполнения мероприятий;

- интеграция ведомственных ситуационных центров и ситуационных центров коммерческих организаций в единую систему, а также обеспечение их организации и информационного взаимодействия;

- разработка, отладка и внедрение соответствующих сервисов для повышения уровня автоматизации мониторинга оперативной обстановки, стратегического планирования, экспертного анализа, выработки и контроля выполнения принятых решений;

- обеспечение надежного уровня безопасности информационно-коммуникационной инфраструктуры обеспечения ситуационных центров, которая предусматривает возможность конфиденциальной обработки, хранения и обмена информацией.

В настоящее время в России функционируют более двухсот ситуационных центров, которые, как правило, служат нуждам государственного управления. Достаточно продуктивно работают ситуационные центры в федеральных округах и субъектах Российской Федерации, в крупных государственных корпорациях, таких как Газпром, Росатом, Роснефть [7, с. 237–238].

Созданы и осуществляют деятельность ситуационные центры Министерства Обороны, ФСБ, МЧС, Росгвардии, ФСО России. В то же время следует отметить, что МВД России, хотя и имеет достаточно неплохую технологическую базу, в целом же не является сегодня флагманом

в реализации задач ситуационного управления. При этом если рассматривать историю развития ситуационного управления в нашей стране, то именно в МВД России зарождались основы для масштабного использования ситуационных принципов в управлении.

Достаточно вспомнить для того времени прорывной проект «Безопасный город», который в начале XXI в. был реализован МВД России. При этом данный проект в основном был направлен на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в больших населенных пунктах. Разработанная и отчасти реализованная МВД России комплексная модель автоматизированной информационно-аналитической системы включала три составляющих: видеонаблюдения; мобильной связи граждан со службами безопасности и позиционирования мобильных нарядов полиции [3, с. 40]. Внедренный частично в отдельных городах проект не получил дальнейшего развития в силу ограниченности средств и отсутствия технической поддержки по внедрению новых технологий.

Необходимо признать, что современные технологические возможности новых и перспективных средств автоматизации позволяют существенно расширить горизонты при развитии ситуационного управления силами и средствами МВД России. Данное утверждение является не просто нашим пожеланием, оно должно быть реализовано как по форме, так и по содержанию.

Созданный на основании Указа Президента Российской Федерации от 25 июля 2013 г. № 648 «О формировании системы распределенных ситуационных центров, работающих по единому регламенту взаимодействия» в структуре Министерства внутренних дел Российской Федерации новый ситуационный центр должен стать генератором развития ситуационного управления всеми имеющимися в структуре силами и средствами при выполнении задач, стоящих перед МВД России. Ведомственную правовую базу, которая регламентирует деятельность Ситуационного центра МВД России, составляют следующие нормативные правовые акты: приказы МВД России от 22 мая 2018 г. № 318 «О Ситуационном центре Министерства внутренних дел Российской Федерации», 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».

Основой для развития ситуационного управления с использованием потенциала Ситуационного центра МВД России должна стать Концепция научно-технической полити-

ки МВД России до 2030 года (далее – Концепция), которая подготовлена и защищена коллективом автором Академии управления МВД России на научно-техническом совете МВД России в 2020 г.

В отдельной статье нет необходимости раскрывать все содержание данной Концепции. В то же время, выделяя сущностное содержание цели Концепции, а именно: повышение эффективности в деятельности МВД России при обеспечении защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействии преступности, охране общественного порядка и собственности, обеспечении общественной безопасности, а также при предоставлении государственных услуг на основе использования достижений науки и техники, следует обратить внимание на завершающую ее часть. В частности, внедрение достижений науки и техники, цифровизация системы управления, автоматизация процессов являются ключевым условием прорыва в области повышения эффективности деятельности МВД России в ближайшей перспективе.

Следует обратить внимание на задачи, содержащиеся в Концепции и касающиеся развития инфраструктуры, разработки и внедрения научно-технической продукции. Именно вопросы ситуационного управления с применением новых цифровых технологий в настоящее время становятся ключевыми в теории и практике оперативно-служебной деятельности ОВД. Первостепенной задачей в связи с этим становится формирование готовности сотрудников ОВД к применению новых цифровых технологий.

При этом необходимо еще раз внимательно рассмотреть сущность ситуационного управления с учетом развития и применения новых цифровых технологий, которые все больше входят в повседневную жизнь людей, в том числе и сотрудников ОВД.

Ситуационное управление состоит из двух основных составляющих: «ситуационное» и «управление». Обратимся к понятийному аппарату предметной области. И если понятие «управление» достаточно полно и всесторонне изложено в различных словарях и научной литературе, то сущность и содержание «ситуационное» до сих пор является вопросом для полемики.

В настоящее время в научной литературе мы можем найти достаточно большое количество словосочетаний с понятием «ситуационное»: ситуационное планирование, ситуационное обучение, ситуационное моделирование, ситуационное развитие и т. д. Какое же значение вкладывается в понятие «ситуационное», относящееся к управлению? В экономическом

словаре мы находим следующее определение ситуационному управлению: от лат *situatio* – положение, т. е. оперативное управление, которое осуществляется в дополнение к стратегическому и перспективному управлению [8]. Оно заключается в принятии руководителем управленческих решений при возникновении проблем и в соответствии со складывающейся ситуацией [3, с. 28]. В словаре терминов чрезвычайных ситуаций дается следующее определение: ситуационное управление – это деятельность органов управления, при которой решения и управляющие воздействия субъекта управления основываются на точном анализе различных вариантов при принятии решения с учетом состояния объекта управления, различных просчитанных вариантов действий и составленного прогноза от принятых решений [12, с. 1].

Для теории и практики ситуационного управления в ОВД в большей степени приемлемо второе определение. Сущность ситуационного управления в нем раскрывается не только через сбор, создание, автоматический анализ ситуации, но и посредством просчета возможных вариантов развития событий, что является весьма важным составляющим в деятельности полиции при охране общественного порядка, общественной безопасности и борьбе с преступностью.

Как показывает практика, современные подходы к прогнозированию и планированию деятельности территориальных органов МВД России, как правило, основываются на эмпирическом методе, при котором имеет место подготовка к уже имевшим место опасностям и угрозам. При этом объективно исключить весь современный и будущий спектр опасностей и угроз не представляется возможным. Более того, есть угрозы, с которыми ранее человечество не сталкивалось или которые существенно отличаются по содержанию с имевшими место ранее. В связи с этим вполне могут возникать угрозы, о наличии которых органы управления при планировании не подозревали. Достаточно убедительно о таких угрозах пишет Н. Н. Талей в своей книге «Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости» [14, с. 125–530]. К примеру, события в г. Буденновске 14 июня 1995 г., г. Москве на Дубровке 23 октября 2002 г., г. Беслане 1 сентября 2004 г. [11, с. 1] по форме хотя и представляют собой террористические акты, но их содержание не имеет аналогов ни в отечественной, ни в мировой практике.

Не менее угрожающими и непредсказуемыми в последнее время становятся чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера. К примеру, ледяные дожди, аварии на атомных объектах, техногенные катастрофы на предприятиях химической промышленности и т. д. Еще

большую растерянность у человечества вызвали эпидемии птичьего, свиного гриппа, SARS, атипичной пневмонии. В 2020 г. в Китае началась эпидемия новой коронавирусной инфекции COVID-19, которая стремительно распространилась по всему миру. Ни эффективных лекарств, ни вакцин, ни специалистов в данной области, ни достаточного количества инфекционных больниц на начало пандемии не было, что потребовало принятия экстренных неординарных мер по защите населения от новой болезни и существенно повлияло на правоохранительную деятельность полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

С учетом вышеизложенного следует высказать предположение о бесконечном множестве различного рода возможных угроз и опасностей, которые могут возникнуть и в условиях ликвидации последствий. В своих работах мы определили это множество как «угрозный универсум» [23, с. 4], суть которого заключается в том, что в настоящее время в мире существует бесконечное множество угроз. При этом о большей части этих угроз человечество даже не подозревает. Объективно, часть бесконечного — это тоже бесконечность. Следовательно, и количество различного рода угроз в различных областях также бесконечно. Из бесконечного множества угроз в любое время может найтись угроза, которая проявится в любой момент времени. И далее, как следствие, возможный ущерб от ранее неизвестной угрозы может быть любой величины [15, с. 10–18].

В связи с этим ситуационное управление, являясь оперативным, стратегическим и перспективным управлением, должно обеспечивать управляющее воздействие субъекта управления на объект управления на основе анализа вариантов возможных решений, прорабатываемых в автоматическом режиме заблаговременно, либо по мере поступления оперативной информации. Основу для подготовки решений должны составлять: расширенная база данных; текущая информация об объекте и предмете управления; особенности конкретных обстоятельств; совокупность внешних и внутренних факторов (причин, воздействий, последствий); условия функционирования сил и средств; результаты заблаговременного моделирования обстановки и т. д.

В данной статье мы не ставили перед собой цель рассмотреть весь спектр, входящий в содержание реализации данных задач. По нашему мнению, следует обратить внимание на отдельные перспективные, прорывные направления, среди которых мы выделяем развитие на новых технологиях, упомянутого ранее, проекта «Безопасный город».

Как известно, современная политика в России при развитии городов активно использует принцип комфортности. При этом социализация жилого пространства городов не в полной мере отвечает как интересам отдельного человека, населения города и государства в целом, так и основам обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Сегодня развитие городов в России, с одной стороны, происходит на фоне увеличения городского населения, что предполагает усиление борьбы за городское пространство, с другой — целый ряд городов, в основном малых, становятся городами-призраками. В крупных городах полезного пространства для жителей требуется все больше и больше, а полезные площади ограничиваются физически и административно [13, с. 23–25].

Необходимо отметить, что особенностью современного жилищного строительства в городах является увеличение его скорости строительства, при частичном обновлении инфраструктуры, ремонта дорожного покрытия и обеспечения поддержания в рабочем состоянии уже имеющихся коммунальных сетей. При этом вопросы обеспечения безопасности граждан, как правило, носят характер, регулирующий сферу защиты населения при возникновении чрезвычайных ситуаций локального характера (например, пожар в здании, обрушение отдельной конструкции и т. д.) [1, с. 5]. Но даже и в этих вопросах основная составляющая остается за рамками долгосрочного прогнозирования опасностей и угроз, которые могут возникнуть в любое время и существенно нарушить общественный порядок.

Не претендуя на полную и всестороннюю исследовательскую парадигму в области деятельности МВД России в вопросах охраны общественного порядка и общественной безопасности, следует вернуться к вопросу о совершенствовании структуры и содержания ситуационного управления как инструментария развития оперативно-служебной деятельности ОВД в настоящее время и в перспективе.

При этом современные подходы к введению ситуационного управления в деятельность МВД России не могут быть признаны исчерпывающе эффективными, что предполагает их постоянное совершенствование. В настоящее время значительную по объему информацию правоохранительные структуры получают от федеральных и муниципальных органов исполнительной власти. В качестве примера можно привести информацию о состоянии безопасности природной и техногенной среды (приказ МЧС России от 8 июля 2004 г. № 329) или об оценке аварийности на опасных производственных объектах (приказ Ростехнад-

зора от 19 августа 2011 г. № 480). Немаловажное значение имеет оценка террористических угроз, осуществляемая уполномоченными органами на основе Указа Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» и «Положения о Национальном антитеррористическом комитете». Актуальной в 2020–2021 гг. стала оценка сложной эпидемиологической ситуации как в целом в мире, так и в России, а также в ее отдельных регионах (решение 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, непосредственно касающейся общественной безопасности, общественного порядка и карантинных мер).

Но это все является информационной составляющей деятельности ситуационных центров, которая очень важна и востребована. Однако ситуационное управление – это не только и не столько работа с массивами данных. Прежде всего необходим процесс предвидения, упреждения и обеспечения руководства реальными рабочими решениями по различным ситуациям. В связи с этим основу развития ситуационного управления в МВД России должны составить его перевод на комплексную технологическую платформу при активном внедрении технологий искусственного интеллекта, а также прогнозирование опасностей и угроз с использованием так называемых «цифровых двойников» (далее – ЦД).

Историю «двойников» различных объектов можно найти в далеком прошлом. Так, на заре своего развития человек пытался изобразить различные модели предметов, которые ранее создавались его воображением. Таким образом, все виды проектирования – это и есть зачатки современных ЦД.

В новейшей истории идея ЦД была связана с развитием цифровых технологий производства, в процессе которых аналоговые или физические ресурсы заменялись информационными или цифровыми. Производственные предприятия следовали за тенденциями и пытались определить, каким образом цифровые решения могут помочь им при извлечении выгоды.

Однако на протяжении длительного времени техническая оснащенность и компьютерные возможности не позволяли отображать физические объекты и проходившие в них процессы в реальном масштабе времени. И только на рубеже XXI в. с развитием Интернета и компьютерного моделирования появилась возможность создавать цифровую версию любого физического объекта: книги, завода, здания или даже це-

лого города с его инфраструктурой. Это привело к созданию ЦД, что позволило передовым компаниям объединять операционные процессы и информационные технологии.

Фундаментально ЦД можно определить как постоянно развивающийся цифровой профиль, в котором содержатся исторические и наиболее актуальные современные данные о состоянии физического объекта или происходящих в нем процессах. Это позволяет существенно и в реальном масштабе времени оптимизировать эффективность планируемых и осуществляемых проектов. Данное положение основано на том, что в ЦД сосредотачивается огромный объем данных, полученных в процессе измерений целого ряда различных показателей об объекте в реальном мире. Сбор, изучение и анализ полученных данных позволяет иметь достаточно объемную информацию о системе.

В современном мире нередко ЦД создаются для моделирования объектов, что связано с промышленным производством, например, для моделирования процессов обеспечения безопасности объектов ядерно-энергетического комплекса [9, с.12–24].

Современная система ЦД позволяет осуществлять сбор данных об объекте не только для изучения в реальном масштабе времени, но также для использования их в дальнейшем при разработке более эффективных проектов, принятии оптимального управленческого решения, обеспечении необходимой информацией взаимодействующих органов и обучения сотрудников в виртуальной реальности, а также подготовки их к перспективной служебной деятельности.

Но все это касается локальных либо сравнительно небольших объектов. Если речь заходит о масштабных проектах, таких как город, исполнители сталкиваются со значительными трудностями, прежде всего с огромными объемами информации. Тем не менее в современном мире идея создания ЦД города уже существует.

В понимании ученых и практиков ЦД города должен являться прототипом реального города, на базе которого можно было бы анализировать не только жизненные циклы города, но и его реакцию на возможные изменения и внешние воздействия. При точном отображении реального города в цифровой реальности система должна позволять получать и в автоматическом режиме обрабатывать информацию, которая может поступать с различного рода измерительных устройств, датчиков, камер, систем мониторинга, счетчиков ресурсов и т. д.

В международной практике имеют место попытки создания двойников городов. Например, г. Джайпур – один из городов, администрация которого вместо создания карты города заказала

и приобрела у фирмы Google «цифрового близнеца». Особенность данной модели заключается в возможности автоматического сбора данных при помощи систем LiDAR, ориентированных на высокоточную навигацию и трехмерную съемку внутри помещений, в которых недоступны возможности системы ГЛОНАСС и GPS.

Масштабным по территории является проект цифрового острова-города Сингапур. Совместно с компанией Dassault правительство Сингапура осуществило объединение разнородных моделей и систем, выполненных на различных платформах. Копия функционирует благодаря IoT, который работает на сети SigFox, покрывающей 95 % площади острова.

В России лидером цифровизации городов является Москва. Как показывает практика в ближайшие годы Москве предстоит пройти сложный путь повсеместного внедрения инновационных технологий, чему поможет создание цифровой копии города: качество предоставляемых ЖКХ-услуг; экономное расходование ресурсов; безопасность жителей в различных условиях и т. д. И это не отдаленные фантазии, а реальность современности и ближайшего будущего [16, с. 1].

Данные технологии не могут оставаться в стороне при развитии ситуационного управления в ОВД и других правоохранительных органов. В данном случае принятие управленческих решений может осуществляться как по мере возникновения проблемных ситуаций, так и в соответствии со складывающейся оперативной обстановкой, а также при прогнозировании угроз и опасностей.

Концептуально основу ситуационного управления в данном случае можно охарактеризовать следующими положениями:

1. Не может существовать какого-либо универсального управленческого решения по создавшейся ситуации. Возникающие проблемные вопросы требуют комплексного подхода к их разрешению, что может быть осуществлено с использованием моделей объекта еще на этапе угрозы возникновения чрезвычайной ситуации.

2. Вероятностные ситуационные факторы, которые могут быть получены посредством использования потенциала искусственного интеллекта на цифровом двойнике, учитываются в структурах, стратегиях и процессах, что обеспечивает достижение эффективности при принятии решений.

3. Результаты реализации управленческих решений могут существенно отличаться от первоначальных планов, что потребует постоянного анализа быстро изменяющейся обстановки и проведения уточнения ранее принятого решения, а это может быть достигнуто только с использованием потенциала ситуационных центров.

4. Каждая управленческая проблема может быть рассмотрена исключительно в связи с другими проблемами. При принятии решения и его реализации в отношении какой-либо опасности необходимо рассматривать влияние данного решения на весь процесс общественных отношений, которые могут существенно меняться под воздействием угрозы. Осуществляя управленческие действия, следует исходить из того, в какой ситуации и при какой опасности они принимаются. Анализ этого процесса, подготовка необходимых оперативных данных не может быть осуществлена без потенциала ситуационного управления.

5. Управление есть искусство руководителя своевременно и правильно оценить ситуацию и выбрать оптимально эффективные методы воздействия, которые наилучшим образом будут отвечать возникшей ситуации. Данное положение может быть успешно реализовано только при наличии мощного технического потенциала, который обеспечивает заблаговременный прогноз и анализ возможного развития ситуации.

Исходя из вышеизложенного, следует прежде всего понять суть разработки, внедрения и использования непосредственно ситуационных моделей при осуществлении управления с использованием потенциала ЦД. В мировой и отечественной практике для этих целей неплохо зарекомендовали себя геоинформационные системы. Современные геоинформационные системы позволяют, как правило, реализовывать достаточно сложные модели с применением инструментария и аппарата отображения.

Такой подход характерен и может быть оправдан для моделирования процессов, которые протекают на больших территориях, в условиях, когда работает «Закон больших чисел» [4, с. 27–34] и оправдано на практике применение вероятностных характеристик при реализации результатов моделирования. К наиболее характерным особенностям моделей данного класса может быть отнесено использование электронных цифровых карт (схем) объектов и местности. В практике МЧС России положительно зарекомендовали себя, например, модели распространения лесных пожаров [5].

Однако такой подход не всегда применим к моделированию специальных операций, проводимых территориальными органами МВД России. Например, задержание террористов при попытке проникновения на охраняемый объект. Данные действия разворачиваются на сравнительно ограниченной территории, что существенно затрудняет применение даже крупномасштабных карт (схем) местности. Для моделирования действий в подобных условиях и отработки вопросов взаимодействия является более эффективным использование трехмерных

цифровых моделей зданий, сооружений и местности в целом.

Необходимо признать, что в исследуемых условиях неправомерно и малоэффективно применение вероятностных методов при расчетах. Более того, создание достаточно чувствительных моделей подобных действий потребует учета вероятностной по оценке значительного количества индивидуальных (слабо прогнозируемых) параметров моделирования, что существенно затрудняет подготовку требуемых исходных данных и, как правило, предполагает введение дополнительных параметров, которые являются достаточно трудоемкими и ресурсоемкими. Например, для осуществления моделирования по действию групп захвата террористов, находящихся в здании, необходимы данные о среднем времени взлома дверей различных инженерных конструкций при помощи имеющихся средств; времени преодоления препятствий и т. д. Невозможно в таких моделях не учитывать и значение «человеческого фактора», а также практически неформализуемую компоненту, которая определяет порядок действий, а именно интуицию, специфику подготовки и опыт.

Для моделирования указанной деятельности, по мнению авторов, наиболее приемлема гибридная модель, сочетающая в себе компоненты логико-вероятностного, имитационного и человеко-машинного моделирования [10, с. 23–29]. Кроме того, практические тренировки на ряде объектов и в жилых комплексах объективно затруднены, а часто и невозможны. Выход из создавшегося положения видится в использовании программного комплекса ситуационного (имитационного) моделирования функционирования систем защиты на базе ЦД [6, с. 3–12], основу которой будет составлять интегрированная база данных. Структурно комплекс может содержать в себе ряд модулей: ситуационного моделирования; разработки моделей оборудования и технических средств; разработки и визуализации регламентов действий в ситуациях; создания моделей людей и техники; создания архитектурно-строительной части моделей; трехмерной интерактивной визуализации; планирования экспериментов; сбора и обработки статистики; сетевого взаимодействия и т. д.

В процессе тренировок областью использования комплекса ЦД будут являться:

- оценка эффективности имеющейся в наличии системы защиты промышленного объекта;

- сравнительный анализ по вариантам структуры и алгоритмов при функционировании защиты в процессе проектирования;

- оценка уровня эффективности осуществляемых мер при возникновении чрезвычайных ситуаций;

- изыскание новых тактических приемов в действиях ОВД (иных взаимодействующих органов и войск) при различных вариантах угроз;

- обучение должностных лиц органов управления МВД России, нарядов полиции, отработка в правовых формах практических действий по ситуациям, принимаемым в ходе учений, тренингов и штабных тренировок.

Разработанная имитационная модель на ЦД дает возможность в кратчайшие сроки осуществить ситуационное моделирование угроз и опасностей, а также ответных мер ОВД в указанных обстоятельствах. Преимуществом предлагаемого варианта имитационной модели будет являться то, что в нем не только моделируются, но и анимируются чрезвычайные обстоятельства и ситуации. Достаточно эффективной в данной модели является ее многовариантность при отработке ситуаций, что позволяет органам управления не только получать результат в конкретной обстановке, но и отыскивать наиболее приемлемое решение, внося коррективы в действия своих сил.

В настоящее время для ситуационного управления важнейшим условием являются наличие и применение взаимоувязанной системы для получения информационного контента, который будет формироваться из целого ряда источников, таких как ситуационные центры МВД России на региональном уровне; создаваемые постоянные и временные пункты управления группировками МВД России при выполнении ими оперативных задач; ситуационные центры взаимодействующих структур и органов (ФСВНГ, МЧС, Министерства обороны, здравоохранения, транспорта, ФСИН, Росстата, Росгидромета и т. д.); средства массовой информации; сеть Интернет и др.

Список литературы:

1. *Ворожжихин В. В.* Определение экономической безопасности для управления инновационным развитием страны. Москва, 2018. № 1.
2. *Грищенко Л. Л., Ревин С. М., Коротаев Ю. В.* К вопросу об «умной» безопасности для бизнеса. Москва, 2020. № 3.

References:

1. *Vorozhikhin V. V.* Opredelenie ekonomicheskoy bezopasnosti dlya upravleniya innovacionnym razvitiem strany. Moskva, 2018. № 1.
2. *Grishchenko L. L., Revin S. M., Korotaev Yu. V.* K voprosu ob «umnoj» bezopasnosti dlya biznesa. Moskva, 2020. № 3.

3. Грищенко Л. Л., Корабельникова Ю. Л. Современные вызовы и опасности для жителей городов // Градостроительная безопасность. 2020. № 2.
4. Математика случая. Вероятность и статистика – основные факты: учебное пособие. Москва, 2004.
5. Наставление по организации деятельности центров управления в кризисных ситуациях МЧС России 2012 г. // Официальный сайт МЧС России. URL: <http://www.mchs.gov.ru/powers/ncuks> (дата обращения: 21.01.2021).
6. Официальный сайт ЗАО «Итерация». URL: <http://iteration.su/products.html> (дата обращения: 22.01.2021).
7. Правовое обеспечение управления: учебник для подготовки магистров / под общ. ред. И. В. Лобанова. Москва, 2019.
8. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. Москва, 2019.
9. Ревин С. М. Системно-конфигурационный метод проектирования ситуационных центров в системе комплексной безопасности: монография. Москва, 2012.
10. Ревин С. М., Грачев Д. Д. Возможности технологий виртуального реальномасштабного имитационного моделирования антитеррористических операций: сборник материалов 2-й Международной научно-практической конференции «Мировое сообщество в борьбе с терроризмом». Москва, 2017.
11. Самые крупные теракты в России. Досье ТАСС. URL: <https://tass.ru/proisshestiya/659987> (дата обращения: 20.01.2021).
12. Словари и энциклопедии на Академике. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/emergency> (дата обращения: 20.01.2021).
13. Таболин В. В. Правовая теория современного российского города: монография. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2019.
14. Талев Н. Н. «Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости». Москва, 2019.
15. Трошин Д. В. Структура информационной модели и рисков экономической безопасности Российской Федерации. Москва, 2019. № 2.
16. «Цифровой двойник» города: что это и зачем он нужен Москве. URL: <https://vc.ru/mgts/62336-cifrovoy-dvoynik-goroda> (дата обращения: 20.01.2021).
3. Grishchenko L. L., Korabel'nikova Yu. L. Sovremennye vyzovy i opasnosti dlya zhitelej gorodov // Gradostroitel'naya bezopasnost'. 2020. № 2.
4. Matematika sluchaya. Veroyatnost' i statistika – osnovnye fakty: uchebnoe posobie. Moskva, 2004.
5. Nastavlenie po organizacii deyatel'nosti centrov upravleniya v krizisnyh situatsiyah MCHS Rossii 2012 g. // Oficial'nyj sayt MCHS Rossii. URL: <http://www.mchs.gov.ru/powers/ncuks> (data obrashcheniya: 21.01.2021).
6. Oficial'nyj sayt ZAO «Iteraciya». URL: <http://iteration.su/products.html> (data obrashcheniya: 22.01.2021).
7. Pravovoe obespechenie upravleniya: uchebnik dlya podgotovki magistrrov / pod obshch. red. I. V. Lobanova. Moskva, 2019.
8. Rajzberg B. A., Lozovskij L. Sh., Starodubceva E. B. Sovremennyy ekonomicheskij slovar'. 2-e izd., ispr. Moskva, 2019.
9. Revyn S. M. Sistemno-konfiguracionnyj metod proektirovaniya situacionnyh centrov v sisteme kompleksnoj bezopasnosti: monografiya. Moskva, 2012.
10. Revyn S. M., Grachev D. D. Vozmozhnosti tekhnologij virtual'nogo real'nomasshtabnogo imitacionnogo modelirovaniya antiterroristicheskikh operacij: sbornik materialov 2-j Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii «Mirovoe soobshchestvo v bor'be s terrorizmom». Moskva, 2017.
11. Samye krupnye terakty v Rossii. Dos'e TASS. URL: <https://tass.ru/proisshestiya/659987> (data obrashcheniya: 20.01.2021).
12. Slovarei i enciklopedii na Akademike. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/emergency> (data obrashcheniya: 20.01.2021).
13. Tabolin V. V. Pravovaya teoriya sovremenno-go rossijskogo goroda: monografiya. 2-e izd., pererab. i dop. Moskva, 2019.
14. Taleb N. N. «CHernyj lebed'». Pod znakom nepredskazuemosti». Moskva, 2019.
15. Troshin D. V. Struktura informacionnoj modeli i riskov ekonomicheskoy bezopasnosti Rossijskoj Federacii. Moskva, 2019. № 2.
16. «Cifrovoy dvoynik» goroda: chto eto i zachem on nuzhen Moskve. URL: <https://vc.ru/mgts/62336-cifrovoy-dvoynik-goroda> (data obrashcheniya: 20.01.2021).

Для цитирования:

Князев Виктор Борисович, Грищенко Леонид Леонидович, Егоров Константин Анатольевич. О перспективных направлениях совершенствования ситуационного управления в органах внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 75–83.

For citation:

Knyazhev Viktor Borisovich, Grishchenko Leonid Leonidovich, Egorov Konstantin Anatol'evich. About perspective directions of improvement of situational management in Internal Affairs bodies // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). P. 75–83.

УГОЛОВНОЕ ПРАВО и уголовный процесс

ЭЛЬВИРА РУСЛАНОВНА МИРГОРОДСКАЯ,
адъюнкт кафедры уголовного процесса
Санкт-Петербургский университет МВД России
Российская Федерация, 198206,
г. Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилутова, д. 1

E-mail: elya.takiulina@yandex.ru

Научная специальность:
12.00.09 – уголовный процесс.

УДК 343.131.5

Дата поступления: 26 февраля 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

EL'VIRA RUSLANOVNA MIRGORODSKAYA,
Adjunct of the Department of Criminal Procedure
Saint-Petersburg University of the Ministry of
Internal Affairs of Russia
Russian Federation, 198206, St. Petersburg,
Letchika Pilyutova St., 1

E-mail: elya.takiulina@yandex.ru

Scientific Specialty:
12.00.09 – Criminal Procedure.

Правовая природа института судебного обжалования в досудебном производстве

The Legal Nature of the Institution of Judicial Appeal in Pre-Trial Proceedings

Аннотация

Актуальность исследования вопроса определения сущности института судебного обжалования решений, действий, бездействия должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование, и его места в системе судебного контроля на досудебном производстве, а также соотношения с другой функцией суда – функцией правосудия обусловлена наличием ряда теоретических и практических проблем по определению предмета судебного обжалования, предмета и пределов доказывания при рассмотрении судом жалоб, которые не представляется возможным разрешить, не обратившись к изучению сущности рассматриваемого института и его места в системе контрольной деятельности суда.

Постановка проблемы: как показывает анализ законодательства, институту судебного обжалования решений, действий и бездействия должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование, в российском досудебном производстве на современном этапе посвящено всего две статьи, в то время как еще 200 лет тому назад монаршей милостью народу, только что освободившемуся из пут крепостной за-

Annotation

The relevance of the study of the issue of determining the essence of the institution of judicial appeal against decisions, actions, inaction of the officials conducting criminal prosecution, and its place in the system of judicial control in pre-trial proceedings, as well as its relationship with other functions of the court – the function of justice is due to the presence of a number of theoretical and practical problems in determining the subject of judicial appeal, the subject and limits of proof when considering complaints by the court, which it is not possible to resolve without turning to the study of the essence of the institution in question and its place in the system of control activities of the court.

The problem statement: as the analysis of the legislation shows, only two articles are devoted to the institution of judicial appeal of decisions, actions and inaction of officials carrying out criminal prosecution in the Russian pre-trial proceedings at the present stage, while 200 years ago the monarch's grace granted a number of provisions to the people who had just been freed from the bonds of serfdom, reflected in Chapter 12 of the Statute of Criminal Proceedings of 1864. This seems to indi-

висимости, был дарован целый ряд положений, отраженных в гл. 12 Устава уголовного судопроизводства 1864 г. Как представляется, это свидетельствует о том, что на современном этапе развития уголовно-процессуального законодательства остаются неурегулированными некоторые вопросы института судебного обжалования решений, действий, бездействия органов государственной власти на досудебном производстве. В частности, законодательно не установлен срок, в течение которого жалоба может быть подана, дискуссионным является вопрос о предмете судебного обжалования, о предмете и пределах доказывания при рассмотрении судом жалоб. Анализ точек зрения ученых показал, что в науке нет единого понимания роли и места института судебного обжалования действий, решений, бездействий должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование, в системе судебно-контрольной деятельности на стадии возбуждения уголовного дела и на стадии предварительного расследования.

Цель исследования: определение правовой природы института судебного обжалования решений, действий и бездействия должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование, и его места в системе контрольной деятельности суда на досудебных этапах уголовного судопроизводства.

Методы исследования: анализ, синтез, сравнение, формально-логический, исторический.

Исторический метод проявляется в изучении истории становления института судебного контроля с реформы 1864 г. по настоящее время.

Формально-логический метод – в даче определения понятий «правосудие», «судебный контроль».

Метод сравнения выражается в сравнении норм Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ» в вопросах регламентации судебного контроля.

Анализ проявляется в определении видов судебно-контрольной деятельности и их сущности в системе судебного контроля.

Синтез – в определении правовой природы судебного контроля в системе деятельности суда.

Результаты и ключевые выводы: в юридической науке существуют различные точки зрения по определению сущности института судебного обжалования действий, бездействия и решения должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование. Мнения ученых можно

считать, что на современном этапе развития уголовного судопроизводства, некоторые вопросы института судебного обжалования решений, действий, бездействия органов государственной власти на досудебном производстве остаются неурегулированными. В частности, законодательно не установлен срок, в течение которого жалоба может быть подана, дискуссионным является вопрос о предмете судебного обжалования, о предмете и пределах доказывания при рассмотрении судом жалоб. Анализ точек зрения ученых показал, что в науке нет единого понимания роли и места института судебного обжалования действий, решений, бездействий должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование, в системе судебно-контрольной деятельности на стадии возбуждения уголовного дела и на стадии предварительного расследования.

The purpose of the study: to determine the legal nature of the institution of judicial appeal against decisions, actions and inaction of the officials conducting criminal prosecution, and its place in the system of control activities of the court at the pre-trial stages of the criminal proceedings.

Research methods: analysis, synthesis, comparison, formal logical, historical.

The historical method is shown in the study of the history of the formation of the institution of judicial control from the reform of 1864 to the present.

The formal logical method is to define the concepts of "justice", "judicial control".

The method of comparison is expressed in the comparison of the norms of the Constitution of the Russian Federation, the Federal Constitutional Law of February 7, 2011. No. 1-FKZ "On Courts of General Jurisdiction in the Russian Federation", the Criminal Procedure Codex of the Russian Federation, the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of February 10, 2009 No. 1 "On the practice of consideration of complaints by courts in accordance with Article 125 of the Codex of Criminal Procedure of the Russian Federation" in matters of regulation of judicial control.

The analysis is manifested in the definition of the types of judicial control activities and their essence in the system of judicial control.

Synthesis – in determining the legal nature of judicial control in the system of court activity.

Results and key conclusions: in legal science, there are different points of view on the definition of the essence of the institution of judicial appeal against actions, inaction and decisions of officials conducting criminal prosecution. The opinions of scientists can be divided into two positions. Some scholars consider this institution as one of the functions of the court, the others – as an activity for the administration of justice. It seems that judicial review of complaints is one of the functions of the court, along with the consideration and resolu-

разделить на две позиции. Одни ученые рассматривают данный институт как одну из функций суда, другие – как деятельность по осуществлению правосудия. Представляется, что судебное рассмотрение жалоб относится к одной из функций суда наряду с рассмотрением и разрешением уголовного дела. Понимание сущности института обжалования в порядке судебного контроля и его места в деятельности суда способствует решению практических вопросов о предмете обжалования, предмете и пределах доказывания при рассмотрении судом жалоб, об обязательности решений, вынесенных судом в порядке рассмотрения жалобы на досудебном производстве.

Ключевые слова: суд; проверка; форма отправления правосудия; судебная деятельность; конституционные права.

tion of the criminal cases. Understanding the essence of the institution of appeal in the order of judicial control and its place in the activities of the court contributes to solving practical issues about the subject of appeal, the subject and the limits of proof when considering complaints by the court, about the binding nature of decisions made by the court in the order of consideration of complaints in the pre-trial proceedings.

Keywords: court; inspection; form of administration of justice; judicial activity; constitutional rights.

Введение

Часть 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации провозглашает право каждого на судебную защиту его прав и свобод. Закономерным является тот факт, что Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации¹ (далее – УПК РФ) в ст. 19 установил право на обжалование процессуальных действий и решений суда, прокурора, руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя.

В сфере уголовно-процессуальных отношений личность наиболее остро нуждается в защите своих прав и свобод не только в судебных стадиях, но и посредством осуществления судебного контроля на досудебных этапах уголовного судопроизводства. Выделяют несколько видов судебного контроля: 1) при санкционировании следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий; 2) при избрании меры пресечения; 3) при производстве по жалобам в порядке ст. 125 УПК РФ. В настоящем исследовании обращается внимание на такой вид судебного контроля, как обжалование действий, бездействия и решений должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование, в суд. Обоснование этому является то обстоятельство, что такой важный механизм рассмотрен в ст. 125, 125.1 УПК РФ, в которых, как представляется, не отражены некоторые важные по-

ложения. В частности, не установлены сроки подачи жалоб, отсутствуют нормы права, регламентирующие предмет и пределы доказывания при рассмотрении судом жалобы, не установлен срок исполнения вынесенных судом решений в порядке судебного контроля. Кроме того, достаточно дискуссионными с точки зрения теории и практики применения являются вопросы определения предмета обжалования в порядке ст. 125 УПК РФ. Думается, что решению практических вопросов будет способствовать теоретическое осмысление сущности данного института. Для того, чтобы определить сущность рассматриваемого института на досудебном производстве и его место в системе деятельности суда, кратко рассмотрим процессы становления и зарождения данного института. Впервые в российском уголовном процессе институт обжалования следственных действий был закреплен после проведения судебной реформы в 1864 г. Александром II. В результате проведенной реформы был введен Устав уголовного судопроизводства 1864 г. (далее – Устав). Анализ гл. 12 «О порядке обжалования следственных действий вообще» Устава справедливо позволяет сделать вывод о том, что в нем были регламентированы существенные положения, которые не нашли своего отражения в современном законодательстве: определены сроки подачи жалобы, порядок рассмотрения жалоб детально регламентирован в девятнадцати статьях, не вызывала затруднений формулировка предмета судебного обжалования (ст. 491–509 Устава). Необходимо отметить, что в последующие годы советской власти роль данного ин-

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 24.02.2021) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/fa53613fc0baccd92ae91e78087fdb41cc69ed88/ (дата обращения: 10.03.2021).

ститута на досудебных этапах уменьшилась, а взамен расширилось влияние прокурорского надзора. Лишь по Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР (далее – УПК РФ) в редакции поправок, внесенных в 1992 г., в ст. 220.1 и ст. 220.2 УПК РСФСР появилось право судебного обжалования меры пресечения в виде заключения под стражу и ее продления². С принятием Конституции Российской Федерации в 1993 г. судебная власть была выделена в самостоятельную и независимую ветвь власти, что отразилось и на уголовно-процессуальном законодательстве. В УПК РФ, вступившим в силу в 2002 г., вновь установился институт судебного контроля в виде обжалования действий, бездействия и решений должностных лиц на досудебном производстве. Рассмотрим некоторые проблемы реализации данного института.

В настоящее время существует проблема относительно того, что после того, как суд вынес решение, решения суда зачастую не исполняются должностными лицами, чьи действия, бездействие и решения обжаловались по различным причинам. Единственным механизмом, позволяющим повлиять на исполнение решений суда, является повторная подача жалобы в суд на бездействие органа, чье действие было обжаловано. Еще одной проблемой является то, что рассмотрение конкретным судьей жалобы на досудебном производстве может повлиять на объективность рассмотрения потом уголовного дела по существу, поскольку у судьи уже может сформироваться внутреннее убеждение относительно обстоятельств уголовного дела и участников уголовного судопроизводства. Нерешенным остается вопрос и о том, какие именно действия, решения, какое бездействие подлежат обжалованию в суд на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, что приводит к противоречивой практике судов при определении предмета обжалования, а также при определении предмета доказывания при рассмотрении судом жалоб. Чтобы ответить на эти вопросы и разрешить вышеназванные проблемы, необходимо рассмотреть правовую природу механизма обжалования в суд принятых должностным лицом на соответствующих этапах расследования уголовного дела и производства проверочных мероприятий при проверке сообщения о преступлении решений, совершенных действий, бездействия.

Говоря о природе рассматриваемого нами института на досудебном производстве, следует сказать о том, что он является одним из видов контрольной деятельности суда наряду с рас-

смотрением судом ходатайств об избрании меры пресечения, о даче санкции на производство конкретного следственного действия. Обратимся к форме осуществления судебного контроля, данного законодателем в формулировке Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ» от 10 февраля 2009 г. № 1. В тексте этого постановления отмечено, что «...рассмотрение жалоб в порядке статьи 125 УПК РФ происходит в форме осуществления правосудия по правилам состязательного судопроизводства в открытом судебном заседании, за исключением случаев, предусмотренных статьей 241 УПК РФ»³. Важным моментом здесь является то, что контрольная деятельность суда на досудебном производстве осуществляется в форме правосудия. На первый взгляд может вызвать недоумение подобная формулировка законодателя, что правосудие, в классическом понимании его правовой природы, может осуществляться только на судебных стадиях. Согласно определению, данному в большом юридическом словаре, под правосудием понимается государственная деятельность, заключающаяся в «...рассмотрении и разрешении судом отнесенных к его компетенции дел – об уголовных преступлениях, о гражданских спорах и др.» [4]. Однако закон допускает осуществление правосудия и при производстве проверочных мероприятий, следственных действий, оперативно-розыскных мероприятий, которые проводятся на досудебных этапах. Подтверждение этого можно увидеть в ст. 5 УПК РФ, закрепляющей понятие «судебное заседание». Под ним понимается «...процессуальная форма осуществления правосудия по уголовным делам в ходе досудебного и судебного производства по уголовному делу»⁴. Логичным напрашивается вопрос, является ли судебный контроль правосудием или одной из судебных функций, если да, то какой?

Данный вопрос является дискуссионным. В юридической литературе существуют различные точки зрения по определению природы судебного контроля на досудебном производстве в системе деятельности суда. Обратимся к рассмотрению точек зрения ученых в области определения понятия «судебный контроль».

Согласно точке зрения Н. А. Колоколова, судебный контроль является средством по осуществлению функций, чтобы не допустить не-

² Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (ред. от 18.05.1995) [Электронный ресурс]. URL: <https://zakonbase.ru/content/base/5> (дата обращения: 10.03.2021) (утратил силу).

³ О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (в ред. от 02.03.2018): постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 1 // Рос. газ. 2009. № 27.

⁴ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 24.02.2021). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/fa53613fc0baccd92ae91e78087fdb41cc69ed88/ (дата обращения: 10.03.2021).

законное и необоснованное ограничение, нарушение прав и свобод личности на досудебном производстве [7, с. 18].

Солидаризируется с вышеуказанным мнением точка зрения П. В. Луценко. Автор считает, что судебный контроль является функций суда [10, с. 332]. Он говорит о том, что основополагающей функцией суда в уголовном судопроизводстве является разрешение уголовного дела, но на досудебных стадиях функция суда состоит в осуществлении судебного контроля. Думается верным является то, что правосудие является внешним выражением судебных функций, в числе которых разрешение уголовного дела по существу, пересмотр уголовного дела в вышестоящих инстанциях, функция судебного контроля на досудебном производстве. А функция, как известно, является основным направлением деятельности. Соответственно, следует заключить, что основные направления деятельности суда можно разделить на осуществляемые судом на досудебных стадиях и на судебных стадиях.

А. А. Арутюнян, Л. В. Брусницын, О. Л. Васильев, Л. В. Головкин придерживаются той позиции, что в широком смысле судебный контроль на досудебных этапах уголовного судопроизводства является одной из форм деятельности судов общей юрисдикции и представляет собой самостоятельный институт, целью которого является обеспечение защиты прав участников уголовного судопроизводства и иных лиц, чьи права и законные интересы были нарушены на стадии возбуждения уголовного дела и на стадии предварительного расследования [2, с. 292–294].

Р. Н. Ласточкина поддерживает позицию, что судебный контроль является самостоятельным видом судебной деятельности, которая имеет вспомогательный характер [9, с. 13]. Вспомогательный характер деятельности заключается в функции разрешения социально-правовых конфликтов.

Недостаточной обоснованной считается позиция А. Фокова, который говорит о том, что институт судебного контроля относится к отдельной стадии уголовного судопроизводства [11, с. 38]. Как известно, система уголовного судопроизводства делится на судебные и досудебные этапы. Досудебное производство включает следующие стадии:

- 1) возбуждения уголовного дела;
- 2) предварительного расследования.

Судебное производство включает в себя стадии:

- 1) подготовки к судебному заседанию;
- 2) разрешения уголовного дела по существу;
- 3) рассмотрения уголовного дела в апелляционной инстанции;
- 4) исполнения приговора;

5) рассмотрения дела в кассационной инстанции;

6) производства в порядке надзора;

7) производства ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств.

Стадии судебного контроля в судебном производстве не выделяют.

По мнению Н.Н. Ковтуна, институт судебного контроля представляет собой форму осуществления правосудия в судах общей юрисдикции, а также средства, направленные на реализацию конституционных функций судебной власти [6]. То есть Н.Н. Ковтун относит судебный контроль к средству для претворения в уголовно-процессуальные правоотношения конституционных функций по осуществлению правосудия. По мнению В.В. Волынского, судебный контроль представляет собой «деятельность суда как реализация конституционной функции» [1, с. 9]. В.П. Кашепов полагает, что судебный контроль относится к институту конституционного права [5, с. 68]. Данная позиция является верной на том основании, что, как было указано в начале статьи, Конституция Российской Федерации в ст. 46, действительно, закрепляет право судебного обжалования решений и действий (бездействия) органов государственной власти, должностных лиц⁵, к которым относятся непосредственно участники уголовного судопроизводства, обладающие властными полномочиями по осуществлению уголовного преследования, производству проверочных мероприятий. А в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации провозглашается осуществление судебной власти посредством различных видов судопроизводства: конституционного, гражданского, административного, уголовного. Последний вид судопроизводства — уголовное рассматривается в настоящем исследовании. Действительно, предметом регулирования конституционного права является защита прав и свобод человека и гражданина, что, в свою очередь, является главной задачей судебного контроля. И в этом авторы правы, поскольку одним из видов судебного контроля, действительно, является конституционный судебный контроль по разрешению споров о соответствии национального законодательства Конституции Российской Федерации на предмет нарушения конституционных прав и свобод граждан, в том числе в области уголовного судопроизводства. Но правы лишь отчасти, поскольку конституционный судебный контроль не отражает всей сущности и полноты судебного контроля в уголовном судопроизводстве

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

Российской Федерации, а является лишь одним из видов. Было бы ошибочно, рассматривая весь институт судебного контроля, ограничиваться отнесением его к одному из видов, не обращая внимания на всю полноту этого механизма защиты конституционных прав и свобод граждан.

Если рассматривать поставленный вопрос с философской точки зрения, то необходимо обратить внимание на такие парные категории, как «форма и содержание». Форма есть упорядоченность содержания, его внутренняя связь и порядок. Рассмотрим более подробно эти категории на примере понимания института обжалования на досудебном производстве. Как уже было вышеизложено, институт рассмотрения судом жалоб на досудебном производстве осуществляется в форме правосудия⁶, т. е. правосудие выражает внутренний порядок осуществления контрольной деятельности суда (порядок принятия жалобы к производству, ее рассмотрения, сбора доказательств, вынесения решения по жалобе, его исполнения).

Суд на всем протяжении осуществления своей деятельности в уголовном судопроизводстве контролирует деятельность должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование: при избрании меры пресечения; при санкционировании производства следственных действий; при разрешении уголовного дела по существу; при производстве в суде апелляционной инстанции в стадии исполнения приговора, кассационной инстанции, в порядке надзора. Ее отличительной особенностью является то, что она в отличие от прокурорского надзора и ведомственного контроля осуществляется на досудебных и судебных этапах уголовного судопроизводства, а не только на какой-нибудь одной из них. Как верно подмечает В. А. Лазарева, цель судебного контроля на стадии возбуждения уголовного дела, предварительного расследования и на судебных стадиях уголовного процесса сводится к тому, чтобы «...обеспечить законность и эффективность уголовного процесса, защиту прав и свобод его участников, что позволяет считать его одним из способов (форм) осуществления правосудия» [8].

Вновь возвращаясь к содержанию понятия правосудия в классическом понимании, данному во введении статьи, необходимо отметить, что его сущность заключается в рассмотрении и разрешении судом дел, входящих в его компетенцию. Позиция законодателя в этом вопросе аналогична вышеприведенному определению, данному в юридическом словаре. Так, законо-

датель говорит о том, что «суды общей юрисдикции осуществляют правосудие, разрешая споры и рассматривая дела, отнесенные к их компетенции, посредством гражданского, административного уголовного судопроизводства»⁷. Таким образом, под правосудием понимается разрешение спора. Является ли институт судебного контроля деятельностью по разрешению споров? Думается, что нет. Как представляется, деятельностью суда при санкционировании ходатайства следователя на производство следственного действия, избрание меры пресечения не разрешает споры. А вот последний вид судебно-контрольной деятельности занимается именно разрешением споров между гражданами и должностными лицами. При рассмотрении жалобы разрешается спор о законности и обоснованности совершаемых должностными лицами действий, решений, бездействия в ходе производства оперативно-розыскных мероприятий, проверочных и следственных действий. В связи с этим очевидно, что институт судебного обжалования в порядке ст. 125 УПК РФ разрешается в форме правосудия. Однако эту деятельность нельзя относить к правосудию. Она лишь осуществляется в форме правосудия, т. е. производится по правилам осуществления правосудия. Как представляется, целесообразным является рассмотрение данной деятельности с точки зрения функций суда. В. В. Горбань в своем диссертационном исследовании выделяет три функции суда в досудебных стадиях: судебного контроля, правозащитную и профилактическую. Целью функции судебного контроля, по мнению ученого, является выявление «...допущенных и предотвращение возможных нарушений закона при принятии решений или производства процессуальных действий по уголовному делу...» [3, с. 8]. Исходя из понимания рассматриваемого нами как одной из функций суда на досудебном производстве, следует отметить, что ее задачей является не разрешение вопроса о виновности или невиновности лица (как это осуществляется при осуществлении правосудия), а требование устранения допущенных нарушений прав и свобод личности при производстве расследования, хотя и осуществляется эта деятельность в форме правосудия. Рассмотрим, что это означат через основные признаки правосудия. Во-первых, это рассмотрение дела в судебном заседании, производя судебное следствие. Во-вторых, правосудие осуществляется только судом. В-третьих, решения судьи носят обязательный характер. Относительно последнего критерия на практике воз-

⁶ О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (в ред. от 02.03.2018): постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 1 // Рос. газ. 2009. № 27.

⁷ О судах общей юрисдикции в Российской Федерации: федер. конституц. закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110271/ (дата обращения: 10.03.2021).

никают определенные трудности в обеспечении исполнения решений суда, вынесенных в порядке ст. 125 УПК РФ. В частности, решения не исполняются следователями, дознавателями по различным причинам, и единственный механизм состоит в повторном обращении в суд, но только уже в отношении бездействия.

Заключение

Таким образом, из вышеизложенного следует сделать вывод, что в юридической науке существуют различные точки зрения по определению правовой природы рассмотренного нами института судебного контроля. Мнения ученых разделяются на две позиции. Одни рассматривают данный институт как функцию суда, другие — как правосудие. Представляется, что судебное рассмотрение жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ относится к одной из функций суда наряду с рассмотрением и разрешением уголовного дела.

Возможным решением данной проблемы обязательности исполнения решений видится в закреплении в УПК РФ правила немедленного исполнения решений суда, вынесенных при осуществлении функции судебного контроля, поскольку в законе не установлен срок исполнения решения суда. Предмет судебного контроля в порядке ст. 125 УПК РФ ограничен кругом действий, бездействия и решений, которые

способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства или затруднить доступ к правосудию. А круг деяний, подлежащих рассмотрению в порядке осуществления правосудия при разрешении уголовного дела по существу, ограничен преступлениями, предусмотренными Уголовным кодексом Российской Федерации. Говоря о предмете осуществляемой судом проверке по жалобе, исходя из понимания данного института как функции суда, следует отметить, что она ограничена заявленными в жалобе нарушениями прав и свобод и не должна выходить за границы. А если понимать данную деятельность суда как правосудие, то проверке должны были бы подвергаться все уголовное дело, материалы досудебной проверки на предмет законности и обоснованности всех совершенных действий, определения виновности или невиновности лица, что ни в коем случае не должно предприниматься на досудебных этапах уголовного судопроизводства. Подобного рода вопросы являются предметом осуществления правосудной функции суда на этапе разрешения дела по существу. Подобное понимание института судебного обжалования действий, бездействия и решений должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование, как представляется, в полной мере отражает сущность контрольной функции суда на досудебном производстве.

Список литературы:

1. *Волынский В. В.* Судебный контроль, прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль на стадии возбуждения уголовного дела: назначение и соотношение // Российский следователь. 2011. № 9.
2. *Головко Л. В.* Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головко. 2-е изд., испр. Москва, 2017.
3. *Горбань В. В.* Функции и полномочия суда в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008.
4. *Додонов В. Н., Ермаков В. Д., Крылова М. А.* и др. Большой юридический словарь. Москва, 2001.
5. *Кашепов В. П.* Институт судебной защиты прав и свобод граждан и средства ее реализации // Государство и право. 1998. № 2.
6. *Ковтун Н. Н.* Судебный контроль в уголовном процессе: понятие, виды, сущность и содержание. URL: [http://www.unn.ru/pages/e-library/vestnik/9999-0195_West_pravo_2001_2\(4\)/17.pdf](http://www.unn.ru/pages/e-library/vestnik/9999-0195_West_pravo_2001_2(4)/17.pdf) (дата обращения: 13.02.2021).

References:

1. *Volynskij V. V.* Sudebnyj kontrol', prokurorskij nadzor i vedomstvennyj processual'nyj kontrol' na stadii возбуждения уголовного дела: naznachenie i sootnoshenie // Rossijskij sledovatel'. 2011. № 9.
2. *Golovko L. V.* Kurs ugolovnogo processa / pod red. L. V. Golovko. 2-e izd., ispr. Moskva, 2017.
3. *Gorban' V. V.* Funkcii i polnomochiya suda v dosudebnyh stadiyah ugolovnogo sudoproizvodstva: avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk. Krasnodar, 2008.
4. *Dodonov V. N., Ermakov V. D., Krylova M. A. i dr.* Bol'shoj juridicheskij slovar'. Moskva, 2001.
5. *Kashepov V. P.* Institut sudebnoj zashchity prav i svobod grazhdan i sredstva eyo realizacii // Gosudarstvo i pravo. 1998. № 2.
6. *Kovtun N. N.* Sudebnyj kontrol' v ugolovnom processe: ponyatie, vidy, sushchnost' i sodержание. URL: [http://www.unn.ru/pages/e-library/vestnik/9999-0195_West_pravo_2001_2\(4\)/17.pdf](http://www.unn.ru/pages/e-library/vestnik/9999-0195_West_pravo_2001_2(4)/17.pdf) (data obrashcheniya: 13.02.2021).
7. *Kolokolov N. A.* Sudebnyj kontrol' v ugolovnom processe: uchebnoe posobie. Moskva, 2013.
8. *Lazareva V. A.* Osobennosti i formy realizacii sudebnoj vlasti v ugolovnom processe.

7. Колоколов Н.А. Судебный контроль в уголовном процессе: учебное пособие. Москва, 2013.
8. Лазарева В.А. Особенности и формы реализации судебной власти в уголовном процессе. URL: [http://www.unn.ru/pages/issues/vestnik/9999-0195_West_pravo_2001_2\(4\)/22.pdf](http://www.unn.ru/pages/issues/vestnik/9999-0195_West_pravo_2001_2(4)/22.pdf) (дата обращения: 10.03.2021).
9. Ласточкина Р.Н. Судебный контроль в уголовном процессе: методические указания / Р.Н. Ласточкина; Яросл. гос. ун-т им. П.Г. Демидова. Ярославль, 2010.
10. Луценко П.А. Правосудие и судебный контроль: концептуальные подходы к соотношению дефиниций // Вестник Воронежского государственного аграрного университета. 2013. № 4 (39).
11. Фоков А. Участие защитника в стадии судебного контроля // Рос. юстиция. 2000. № 2.

Для цитирования:

Миргородская Эльвира Руслановна. Правовая природа института судебного обжалования в досудебном производстве // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 84–91.

For citation:

Mirgorodskaya El'vira Ruslanovna. The legal nature of the institution of judicial appeal in pre-trial proceedings // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). P. 84–91.

АЛЕКСАНДР ВАЛЕРЬЕВИЧ ШЕВЦОВ,
заместитель начальника кафедры
управления деятельностью подразделений
обеспечения охраны общественного порядка
центра командно-штабных учений,
кандидат юридических наук, доцент
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: shevtsov72@yandex.ru

ALEXANDER VALER'YEVICH SHEVTSOV,
Candidate of Law, Associate Professor,
Deputy Head of the Department
of Management of Public Order Units
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: shevtsov72@yandex.ru

Научная специальность:
12.00.14 — административное право;
административный процесс.

Scientific Specialty:
12.00.14 — Administrative Law;
Administrative Process.

УДК 342.92

Дата поступления статьи: 26 февраля 2021 г.
Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

О концепции административной юрисдикции полиции МВД России

On the Concept of Administrative Jurisdiction of the Police of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Аннотация

Актуальность: изменения действующего законодательства Российской Федерации предполагают совершенствование административно-процессуальных полномочий должностных лиц федеральных органов исполнительной власти. Концептуальное понимание административной юрисдикции как совокупности правомочий органов власти во внесудебном порядке разрешать административно-правовые споры позволяет обобщить систему взглядов на действующий процессуальный порядок разрешения административных дел, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений. Предлагаемая авторская Концепция административной юрисдикции полиции МВД России отражает соответствующую цель, задачи, принципы, приоритеты, механизм и практические пути оптимизации административно-юрисдикционных полномочий должностных лиц органов внутренних дел. Исследуемые полномочия предусматривают применение мер административной ответственности, иных принудительных мер административно-правового ограничения, а также мер процессуального устранения разногласий между участниками административно-правовых отношений, возникающих в связи с реализацией установленных законом обязанностей и прав полиции.

Annotation

The relevance: changes in the current legislation of the Russian Federation suggest improving the administrative and procedural powers of the officials of the federal executive bodies. The conceptual understanding of administrative jurisdiction as a set of authorities' powers to resolve administrative legal disputes out of court allows us to generalize the system of views on the current procedural procedure for resolving administrative cases arising from administrative and the other public legal relations. The proposed author's Concept of administrative jurisdiction of the police of the Ministry of Internal Affairs of Russia reflects the corresponding goal, objectives, principles, priorities, mechanism and practical ways to optimize the administrative and jurisdictional powers of the officials of internal affairs bodies. The powers under study provide for the application of administrative liability measures, other coercive measures of administrative and legal restriction, as well as the measures for the procedural elimination of disagreements between participants in administrative and legal relations arising in connection with the implementation of the duties and rights of the police established by law.

The purpose of the study: to describe the structure of the Concept of administrative jurisdiction of the police of the Ministry of Internal Affairs of

Цель исследования: изложить структуру Концепции административной юрисдикции полиции МВД России, определяющей цель, задачи, принципы, приоритеты, механизм реализации и пути оптимизации административно-юрисдикционных полномочий должностных лиц полиции МВД России.

Методы: использованы общенаучные методы: анализ, синтез, дедукция, индукция, позволившие раскрыть особенности действующих административно-процессуальных норм российского законодательства.

Выводы: в ходе исследования обосновывается утверждение о том, что концептуальное осмысление многочисленных процессуальных особенностей реализации административно-юрисдикционных полномочий должностных лиц полиции МВД России будет способствовать совершенствованию правового регулирования их административно-юрисдикционной деятельности, а также повышению состояния административно-правовой защищенности участников административно-правовых отношений. На основе результатов проводимого диссертационного исследования предлагается авторская структура Концепции административной юрисдикции полиции МВД России.

Ключевые слова: концепция; административная юрисдикция; административный процесс; административное дело; административно-юрисдикционное производство; административное правонарушение; административно-правовое ограничение; дисциплинарное дело; административная жалоба; полиция МВД России.

Russia, which defines the purpose, objectives, principles, priorities, implementation mechanism and ways to optimize the administrative and jurisdictional powers of police officials of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

Methods: general scientific methods were used: analysis, synthesis, deduction, induction, which allowed us to reveal the features of the current administrative and procedural norms of the Russian legislation.

Conclusions: the study substantiates the claim that a conceptual understanding of the numerous procedural features of the implementation of administrative and jurisdictional powers of police officials of the Ministry of Internal Affairs of Russia will contribute to improving the legal regulation of their administrative and jurisdictional activities, as well as improving the state of administrative and legal protection of participants in administrative and legal relations. Based on the results of the conducted dissertation research, the author's structure of the Concept of administrative jurisdiction of the police of the Ministry of Internal Affairs of Russia is proposed.

Keywords: concept; administrative jurisdiction; administrative process; administrative case; administrative jurisdictional proceedings; administrative offense; administrative legal restriction; disciplinary case; administrative complaint; police of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

Концептуальное понимание «административной юрисдикции» как совокупности властных правомочий во внесудебном порядке разрешать административно-правовые споры позволяет систематизировать научно-теоретические взгляды на сущность, принципы, цель и задачи, приоритеты и пути совершенствования законодательства, устанавливающего исследуемые процессуальные полномочия должностных лиц органов исполнительной власти.

Сложившиеся научные представления об административной юрисдикции и ее признаках [2, с. 798–805; 4, с. 104–113; 6; 16] могут быть положены в основу разработки нового законодательства, учитывающего современные социальные потребности общества в административно-правовой защите своих интересов.

Несмотря на предпринимаемые усилия по оптимизации действующих административно-правовых и административно-процессуаль-

ных норм, продолжает оставаться актуальным вывод профессора В. Б. Исакова, сделанный на основе образного сопоставления обыденной жизни и современного законодательства. По его мнению, реальностям и правоустановлениям не всегда свойственно взаимное научное предвидение, целесолагание, а также перспективная оценка конечных результатов [7, с. 62]. К наиболее неблагоприятным триггерам такого положения дел, по мнению В. Б. Исакова, относятся «недооценка идейной, концептуальной основы» реализуемых замыслов, а также «экспромты», затягивающие формирование правовой базы и достижение позитивных результатов законодательной деятельности, на которые вправе рассчитывать участники общественных отношений.

Профессор А. Б. Агапов считает, что современному правоприменению характерна концептуальная «неоднозначность восприятия понятия юрисдикция, рассматриваемого на ос-

нове различных цивилистических и публично-правовых атрибутов» [1, с. 15].

Исследуя исходные методологические установки концептологии, А. Н. Конев утверждает, что «наш мир пронизан самыми разными идеями, но не каждая идея несет в себе „атомное“ расщепляющее ядро главного концепта, которому под силу запустить достойную созидательную идеологию, способную одухотворять реальные социальные процессы» [8, с. 8].

Именно поэтому концептуальное понимание процессуальной деятельности в той или иной отрасли права должно выступать доктринальным ориентиром, который определял бы стратегию как правотворчества, так и правоприменения на отдаленную и среднесрочную перспективу.

Можно предположить, что в таком случае концепция должна представлять собой некую модель позитивного преобразования, а точнее переустройства правоотношений в правотворческой и правоприменительной сферах. Назовем это абстрактно создаваемым «идеализованным образом» исследуемых правоотношений, воплощающем в себе идеи и принципы правового созидания.

Профессор Н. В. Павличенко справедливо отмечает, что таковым принципам характерно некое противопоставление «декларативности» и «концептуальности» [12, с. 58–63]. Представляется, что подобная конкуренция может рассматриваться не только в контексте «тактической» и «стратегической» значимости принципа, но и как противоположность между фактическим (должным) и нравственно ценным (сущим) положением дел.

В этом смысле переустройство должного и сущего состояния административно-процессуальных отношений необходимо в силу объективно существующей задачи создания гармоничного пространства, в котором должное стало бы сущим. А точнее, задачи, предусматривающей интеграцию представления о должном с реальным состоянием административно-процессуальной деятельности органов власти.

Следует отметить, что юридическое понимание термина «концепция» используется как в правотворчестве, так и в правоприменении. В таком смысле, концепция может служить характеристикой степени отражения в законодательстве происходящих общественных процессов. Именно концепцией обосновывается выбор оптимального правового видоизменения общественных отношений в наиболее приемлемом направлении.

Нередко с лексическим понятием «концепция» отождествляется некая система взглядов и представлений. В связи с этим одним из важнейших качеств концепции представляется осо-

бая систематизированность охватываемых ею правоотношений. По этому поводу сформировалось мнение о том, что концепция представляет собой «концентрат правовых идей стратегического характера» [9, с. 111] в виде разработанной государством системы представлений «...о перспективах совершенствования правовой жизни общества, о целях, задачах, приоритетах, принципах, направлениях, формах и средствах» [9, с. 110] реализации административно-правовой политики.

В итоге концепция (от лат. *conceptio* – система, понимание) представляет собой способ трактовки предмета, явления или процесса, а также руководящую идею для их системного восприятия. Для придания системности определенным идеям широко используется и иная терминология, например, «доктрина» [10, с. 62–63]. Под доктриной также понимается система идейных взглядов, формирующих представление о предметах и явлениях, устанавливающих стратегические перспективы развития современного общества.

Говоря о законотворческой деятельности, следует отметить концептуальные принципы разработки проектов федеральных законов¹. Так, в концепции любого законопроекта, помимо его основной идеи, должны быть определены цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых будут распространяться новые обязанности и права. Кроме того, такая концепция уточняет место правоустановлений в действующем законодательстве, оценивает правовое состояние регулируемых общественных отношений, а также прогнозирует юридические последствия применения принимаемых норм.

Аналогичный концептуальный подход характерен и для правоприменительной деятельности, например, осуществляемой с учетом системы взглядов на процесс обеспечения общественной безопасности как части национальной безопасности². Реализацию такой концепции профессор С. И. Гирько считает исключительно важной. По его справедливому мнению, актуальность и своевременность разработки концепции общественной безопасности обусловлена не только остротой проблем научно-теоретического осмысления, но и не вполне отвечающей потребностям практики степенью изученности вопросов, соответствующей правоприменительной деятельности [3, с. 48–52].

¹ Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов: постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576 // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3335.

² Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: распоряжение Президента Российской Федерации от 14 ноября 2013 г. № Пр-2685. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

По мнению профессора А. П. Шергина, концептуальное научное понимание административной юрисдикции формируется на протяжении более 50 лет. Одним из первых таких научных представлений стала «Гуманистическая концепция административной юрисдикции» профессора Н. Г. Салищевой. Оказав значительное влияние на формирование современного отечественного законодательства, данная концепция «во многом предопределила дальнейшее развитие теории административной юрисдикции» [18, с. 8–16].

С тех пор предметом постоянного научного обсуждения являются высказываемые идеи о построении концепций «...не только по отраслям и институтам законодательства, но и по сферам государственно значимой деятельности» [13, с. 11]. С учетом этого профессором О. В. Гречкиной предложена авторская концептуальная модель административной юрисдикции таможенных органов, представленная в виде алгоритма последовательного проявления трех ее форм (несудебная, квазисудебная, судебная), выделенных на основе принципа «поступательного развития административно-правового конфликта» [5, с. 9].

В настоящее время назрела необходимость обоснования концептуальных основ реализации административно-процессуальных полномочий различных органов исполнительной власти. Очевидно, что, помимо научно-прикладных конструкций, подобного рода концепции могут представлять собой систему научно-практических взглядов на сущность, *цель, задачи, принципы, приоритеты, механизм реализации и пути оптимизации* соответствующих полномочий должностных лиц этих органов. Такая концепция должна основываться на самых прогрессивных научно обоснованных идеях, позволяющих с максимальной конструктивностью воплощать в принимаемых законах наиболее востребованные нужды современного правового социума. Таким образом, любая правовая концепция должна стать «доктринальным документом» или «четким ориентиром для субъектов правотворческого процесса на ближайшую и обозримую перспективу» [10, с. 58–59].

Профессор Т. Я. Хабриева подчеркивает важность развития системности разработки не только законопроектов, но и иных нормативных правовых актов. Особое значение в процессе планирования такого рода нормотворчества она отводит реализации концептуальных «программных ориентиров», предусматривающих взаимодействие самых различных уполномоченных законом органов и лиц, которые взаимно обеспечивают результативность правоприменительной деятельности. В качестве

аргумента Т. Я. Хабриева приводит «острую необходимость согласования» такой деятельности «по уровням и органам (лицам), задействованным в этой работе» [17, с. 85].

Такого же мнения придерживается профессор А. Н. Миронов, справедливо полагающий, что вышеуказанная концептуальная систематизация позволит избежать непродуманного правотворчества, будет способствовать исключению дублирования административно-правовых норм, а также рациональному использованию потенциала различных по статусу органов государственной власти. В результате должному правовому регулированию подвергнутся общественные отношения, «содержанием которых является необходимость разрешения административных дел или дел, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений» [11, с. 9]. Еще одним немаловажным аргументом в пользу целесообразности разработки концепций взаимодействия субъектов реализации административно-процессуальных полномочий является очевидная возможность всестороннего научно-практического консультирования на этапе подготовки документов высочайшего качества.

Изложенный подход приемлем для обоснования структуры и содержания любой специализированной концепции [19, с. 285–295].

К их числу можно отнести и предлагаемую Концепцию административной юрисдикции (далее – Концепция) полиции Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – полиции МВД России).

Концепция представляет собой систему взглядов на осуществление должностными лицами полиции МВД России административно-юрисдикционных полномочий, связанных с разрешением индивидуальных административных дел, содержащих административно-правовой спор. Концепцией определяются *цель, задачи, принципы, приоритеты, механизм реализации* и практические *пути оптимизации* административно-юрисдикционных полномочий должностных лиц полиции МВД России.

Вместе с тем Концепцией обосновывается перечень правовых мер, направленных на совершенствование осуществляемых полицией МВД России административно-процессуальных полномочий, связанных с разрешением административно-правовых споров о нарушенных запретах (предписаниях, дозволениях). Наряду с реализацией административной ответственности исследуемые полномочия предполагают применение принудительного административно-правового ограничения, иного административного принуждения, а также про-

цессуальное устранение разногласий между участниками административных правоотношений, возникающих в связи с реализацией обязанностей и прав должностных лиц полиции МВД России.

Целью Концепции является повышение уровня правовой защищенности участников административно-правовых отношений.

К задачам Концепции относятся:

- административно-правовая охрана личности, жизни, здоровья, общественной нравственности, общественного порядка и общественной безопасности от административных правонарушений и иных противоправных посягательств посредством оптимизации действующего административно-процессуального порядка назначения и исполнения административных наказаний;

- обличение в процессуальную форму применяемых мер принудительного административного ограничения возможности реализации права на свободу перемещения в пространстве (в форме задержания) либо уменьшения свободы иного предусмотренного законом действия (в форме обременения) в связи с возникновением угрозы общественному порядку и общественной безопасности от несвязанных намерений и (или) обстоятельств совершения противоправных деяний, которые не влекут за собой административной ответственности;

- укрепление служебной дисциплины и законности в полиции МВД России посредством оптимизации процессуального порядка наложения, исполнения и обжалования дисциплинарных взысканий;

- обеспечение безусловного права на обращение в полицию МВД России посредством оптимизации процессуального порядка разрешения административно-правовых споров и конфликтов, возникающих в области управления сферой внутренних дел государства.

Концепция реализуется на основе принципов соблюдения и защиты прав и свобод человека, законности, системности и комплексности применения мер государственно-правового принуждения, взаимодействия с иными субъектами административной юрисдикции.

Приоритетами Концепции считаются направления совершенствования административно-юрисдикционной деятельности полиции, связанной с осуществлением уполномоченными законом должностными лицами *четырёх основных административно-юрисдикционных производств*: по делам об административных правонарушениях; применению принудительных мер административного правоограничения; дисциплинарным делам; обращениям, административно-правовым жалобам и спорам.

Концепция предусматривает практические пути оптимизации [14, с. 65] административно-юрисдикционных полномочий должностных лиц полиции МВД России. При этом под оптимизацией понимается не уменьшение количества таких полномочий, а обоснование их приемлемого правоприменительного набора [15, с. 185–194, с. 198]. Принимаемым в связи с этим оптимальным решениям соответствуют меры правового и организационного характера, направленные на совершенствование четырех вышеуказанных административно-юрисдикционных производств:

1. К основным направлениям совершенствования *производства по делам об административных правонарушениях* относятся:

- апробация в законотворческом процессе критериев соответствия составов административных правонарушений правоприменительным полномочиям полиции МВД России [14, с. 28–42];

- инициирование законотворческой процедуры исключения из административно-процессуальной компетенции должностных лиц органов внутренних дел (полиции) административных деликтов, не соответствующих ее правоприменительным полномочиям [14, с. 43–56];

- универсализация полномочий по применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

- оптимизация административно-процессуального порядка возбуждения административных дел путем упрощения процедур установления, фиксации правонарушения и назначения административного наказания;

- исключение процессуальных процедур, не способствующих пресечению и документированию административных деликтов, установлению личности нарушителей, обеспечению своевременного и правильного рассмотрения дел и исполнению принятых по ним постановлений;

- реализация регионального сегмента законодательства об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность;

- передача иным субъектам административной юрисдикции административно-процессуальных полномочий, находящихся в сфере их отраслевой контрольно-надзорной компетенции;

- исключение несвойственных полномочий, связанных с исполнением правонарушителями некоторых видов административных наказаний [14, с. 90–107];

- интеграция в законодательство об административных правонарушениях новых, в том числе альтернативных, видов административных наказаний [14, с. 57–89];

– применение электронных форм дистанционного рассмотрения административных дел, влекущих назначение предупреждения или административного штрафа.

2. К основным направлениям совершенствования *производства по применению принудительных мер административного правоограничения* относятся:

– научно-теоретическое обоснование административно-процессуального характера полномочий, реализуемых органами внутренних дел (полицией) в связи с непосредственным или опосредованным (информационно-техническим), принудительно-правовым ограничением (обременением) некоторых прав и волевых устремлений участников административно-правовых отношений по причине возникновения угрозы общественному порядку и общественной безопасности от противоправных деяний и их негативных социальных последствий, которые не влекут за собой административной ответственности;

– закрепление юридического понятия «принудительное административное правоограничение», а также соответствующего административно-процессуального порядка его реализации должностными лицами полиции МВД России;

– интеграция в административное законодательство процессуального порядка принятия и исполнения решений о применении ряда принудительных мер административного правоограничения в связи: с профилактическим воздействием в установленных законом формах³; помещением несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типа⁴ и центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел⁵; принудительным препровождением⁶; задержанием⁷; реадмиссией⁸; отказом или аннулированием иностранцам разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу (патента)⁹; депортацией¹⁰; реали-

зацией процедур нежелательности пребывания (проживания)¹¹; не разрешением въезда в страну¹²; лишением временного убежища¹³, статуса беженца¹⁴, вынужденного переселенца¹⁵, участника Госпрограммы¹⁶ и т. д.;

– устранение имеющегося в некоторых случаях исключительно подзаконного порядка регулирования административно-процессуальных полномочий должностных лиц органов внутренних дел (полиции)¹⁷, реализуемых в связи с возникновением угрозы общественного порядка и общественной безопасности от несвязанных намерений и (или) обстоятельств противоправных деяний, которые не влекут за собой административной ответственности;

– расширение правовых оснований для опосредованного применения электронных форм дистанционного административного правоограничения путем обременения ряда предусмотренных законом прав участников административных правоотношений в связи с возникновением угрозы общественного порядка и общественной безопасности (например, аннулирование электронной диагностической карты автомобиля¹⁸);

– дифференцирование правовых оснований для принудительного административного правоограничения участников административно-правовых отношений, наделенных общим, особым и специальным административно-правовым статусом.

3. К основным направлениям совершенствования *производства по дисциплинарным делам* относятся:

– законодательное установление института кумуляции дисциплинарной ответственности в целях закрепления процессуальных основ взаимодействия субъектов административно-правового и дисциплинарно-правового принуждения при отсутствии оснований для при-

¹¹ Там же.

¹² Там же. При наличии оснований, предусмотренных ст. 26 и п. 1 ст. 27.

¹³ О беженцах: федер. закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ч. 6–7 ст. 12) // Рос. газ. 1997. № 126.

¹⁴ Там же (ст. 9).

¹⁵ О вынужденных переселенцах: закон от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 (ст. 9) // СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.

¹⁶ О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 (п. 25 Государственной программы) // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

¹⁷ Например, связанных с лишением свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

¹⁸ О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ (п. 10 ст. 19) // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3881.

³ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федер. закон от 23 июня 2015 г. № 182-ФЗ (ст. 6, 17) // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3851.

⁴ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (гл. III) // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

⁵ Там же.

⁶ О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (п. 13 ч. 1 ст. 13) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁷ Там же (п. 6–7, 9–12 ч. 2 ст. 14).

⁸ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (гл. V.1.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

⁹ Там же (ст. 7, 9, 13.2., 13.3.).

¹⁰ О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федер. закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (ст. 25.10) // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

влечения должностных лиц органов внутренних дел (полиции) к административной ответственности в порядке, предусмотренном ст. 2.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁹;

– законодательное закрепление исчерпывающего перечня поводов для возбуждения дисциплинарного дела, а также обстоятельств, исключающих, смягчающих, делающих мало-значительной либо, напротив, отягчающих дисциплинарную ответственность;

– разработка механизмов обязательной и упрощенной формы проведения служебной проверки по возбужденному дисциплинарному делу;

– упрощение порядка внесудебного обжалования дисциплинарных взысканий;

– применение электронных форм рассмотрения дисциплинарных дел и назначения дисциплинарных взысканий.

4. К основным направлениям совершенствования *производства по обращениям, административно-правовым жалобам и спорам* относятся:

– пересмотр порядка назначения сроков рассмотрения обращений, предусматривающего их градацию от 10 до 20 дней в зависимости от содержания обращения, а также необходимости исследования дополнительных материалов;

– интеграция в законодательство последовательного административно-процессуального порядка досудебного разрешения административно-правовых жалоб и споров;

– разработка механизмов упрощенной формы рассмотрения обращений, а также разрешения административно-правовых жалоб и споров;

– применение электронных форм дистанционного рассмотрения (контроля за рассмотрением) обращений, а также разрешения административно-правовых жалоб и споров.

Реализация Концепции предполагает использование механизмов:

– формирования системы мониторинга применения полицией МВД России мер

административно-правового принуждения, а также принудительного административного правоограничения, которая предусматривает ведение банков данных о лицах, в отношении которых осуществляются соответствующие административно-юрисдикционные производства;

– совершенствования законодательства в части, касающейся административно-процессуальных полномочий должностных лиц, осуществляющих административно-юрисдикционные производства;

– создания правовых и организационных условий для укрепления взаимодействия полиции МВД России с иными субъектами административно-процессуальной деятельности;

– исследования передового, в том числе международного опыта, в сфере применения полицией мер административно-правового принуждения.

Реализация Концепции будет способствовать:

– повышению уровня правовой защищенности участников административно-правовых отношений при разрешении правовых конфликтов (споров);

– совершенствованию системы правового регулирования административно-юрисдикционной деятельности полиции МВД России, связанной с осуществлением производства по делам об административных правонарушениях; производства по применению принудительных мер административного правоограничения; производства по дисциплинарным делам; производства по обращениям, административно-правовым жалобам и спорам;

– охране правоотношений, связанных с обеспечением служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел (полиции);

– безусловному соблюдению прав участников административно-правовых отношений на обращение в органы внутренних дел (полицию) по поводу разрешения и (или) устранения возникающих разногласий в связи с реализацией установленных законом административно-правовых норм.

¹⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ст. 2.5) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Список литературы:

1. *Агапов А. Б.* Административная юрисдикция: учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры. Москва, 2019.
2. *Адмиралова И. А.* Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. 2015. № 8.
3. *Гирько С. И.* К вопросу о реализации концепции общественной безопасности Рос-

References:

1. *Agapov A. B.* Administrativnaya yurisdikciya: uchebnik dlya bakalavriata, specialiteta i magistratury. Moskva, 2019.
2. *Admiralova I. A.* Administrativno-yurisdikcionnaya deyatel'nost' policii po obespecheniyu prav i svobod grazhdan // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2015. № 8.
3. *Gir'ko S. I.* K voprosu o realizacii koncepcii obshchestvennoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii // Administrativnoe pravo i process. 2019. № 9.

- сийской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9.
4. Головкин В. В. Административно-юрисдикционная деятельность: вопросы понятия и содержания // Правоприменение. 2018. Т. 2. № 1.
 5. Гречкина О. В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2011.
 6. Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс: монография. Москва, 2003.
 7. Исаков В. Б. Стадии подготовки проектов законов // Законодательная техника / под ред. Ю. А. Тихомирова. Москва, 2000.
 8. Конец А. Н. О новом подходе к поиску концептуального ядра идеологических основ уголовного судопроизводства // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54).
 9. Коробова А. П. Понятие и структура правовой политики // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва, 2003.
 10. Марченко М. Н. Вторичные источники романо-германского права: прецедент, доктрина // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2000. № 4.
 11. Миронов А. Н. Административно-процессуальное право: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2020.
 12. Павличенко Н. В., Тамбовцев А. И. Принцип конспирации в оперативно-розыскной деятельности: концептуальность VS декларативность // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 2 (50).
 13. Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации: сборник статей / под ред. С. В. Поленовой, В. М. Баранова, Е. В. Скурко. Москва, 2007.
 14. Совершенствование системы административных наказаний и порядка их назначения: аналитический обзор / А. В. Шевцов, А. С. Ускова, А. В. Семенистый и др. Москва, 2019.
 15. Совершенствование системы административных наказаний и порядка их назначения: учебное пособие / А. В. Шевцов, А. С. Ускова, А. В. Семенистый и др. Москва, 2019.
 16. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. Санкт-Петербург, 2002.
 17. Хабриева Т. Я. Концепция развития законодательного процесса // Концепции разви-
 4. Golovko V. V. Administrativno-yurisdikcionnaya deyatelnost': voprosy ponyatiya i sodержaniya // Pravoprimerenie. 2018. T. 2. № 1.
 5. Grechkina O. V. Administrativnaya yurisdikciya tamozhennyh organov Rossijskoj Federacii: teoretiko-prikladnoe issledovanie: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. Moskva, 2011.
 6. Dugenev A. S. Administrativno-yurisdikcionnyj process: monografiya. Moskva, 2003.
 7. Isakov V. B. Stadii podgotovki projektov zakonov // Zakonodatel'naya tekhnika / pod red. Yu. A. Tihomirova. Moskva, 2000.
 8. Konev A. N. O novom podhode k poisku konceptual'nogo yadra ideologicheskikh osnov ugovolnogo sudoproizvodstva // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 2 (54).
 9. Korobova A. P. Ponyatie i struktura pravovoj politiki // Rossijskaya pravovaya politika: kurs lekcij / pod red. N. I. Matuzova, A. V. Mal'ko. Moskva, 2003.
 10. Marchenko M. N. Vtorichnye istochniki romano-germanskogo prava: precedent, doktrina // Moscow State University Bulletin. Seriya 11. Pravo. 2000. № 4.
 11. Mironov A. N. Administrativno-processual'noe pravo: uchebnoe posobie. 2-e izd., pererab. i dop. Moskva, 2020.
 12. Pavlichenko N. V., Tambovcev A. I. Princip konspiracii v operativno-rozysknoj deyatelnosti: konceptual'nost' VS deklarativnost' // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2019. № 2 (50).
 13. Pravotvorchestvo i tekhniko-yuridicheskie problemy formirovaniya sistemy rossijskogo zakonodatel'stva v usloviyah globalizacii: sbornik statej / pod red. S. V. Poleninoj, V. M. Baranova, E. V. Skurko. Moskva, 2007.
 14. Sovershenstvovanie sistemy administrativnyh nakazaniy i poryadka ih naznacheniya: analiticheskij obzor / A. V. Shevcov, A. S. Uskova, A. V. Semenistyj i dr. Moskva, 2019.
 15. Sovershenstvovanie sistemy administrativnyh nakazaniy i poryadka ih naznacheniya: uchebnoe posobie / A. V. Shevcov, A. S. Uskova, A. V. Semenistyj i dr. Moskva, 2019.
 16. Sorokin V. D. Administrativnyj process i administrativno-processual'noe pravo. Sankt-Peterburg, 2002.
 17. Habrieva T. Ya. Konceptiya razvitiya zakonodatel'nogo processa // Konceptii razvitiya rossijskogo zakonodatel'stva. Moskva, 2004.
 18. Shergin A. P. Gumanisticheskaya koncepciya administrativnoj yurisdicii Nadezhdy Georgievny Salishchevoj // Aktual'nye problemy i perspektivy administrativnogo prava i administrativno-processual'nogo prava: sbornik nauchnyh statej. Moskva, 2019.

тия российского законодательства. Москва, 2004.

18. *Шергин А. П.* Гуманистическая концепция административной юрисдикции Надежды Георгиевны Салищевой // Актуальные проблемы и перспективы административного права и административно-процессуального права: сборник научных статей. Москва, 2019.
19. *Шергин А. П.* Полиция в системе субъектов административной юрисдикции // Конституция Российской Федерации и современный правопорядок. Московская юридическая неделя: материалы XV Международной научно-практической конференции: в 5 ч. Москва, 2019.

19. *Shergin A. P.* Policiya v sisteme sub"ektov administrativnoj yurisdikcii // Konstituciya Rossijskoj Federacii i sovremennyy pravoporyadok. Moskovskaya yuridicheskaya nedelya: materialy XV Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii: v 5 ch. Moskva, 2019.

Для цитирования:

Шевцов Александр Валерьевич. О концепции административной юрисдикции полиции МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 92–100.

For citation:

Shevtsov Alexander Valer'yevich. On the concept of administrative jurisdiction of the police of the Ministry of Internal Affairs of Russia // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). P. 92–100.

ВЫЯВЛЕНИЕ, РАСКРЫТИЕ и расследование преступлений

ПЁТР ИВАНОВИЧ ИВАНОВ,
главный научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: IvanovPI1952@yandex.ru

PETR IVANOVICH IVANOV,
Doctor of Law, Professor,
Merited Lawyer of Russian Federation,
Chief Research Officer
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: IvanovPI1952@yandex.ru

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

Scientific Specialty:
12.00.12 – Criminalistics;
Forensic Expert Activity;
Operational and Investigative Activities.

УДК 323.28

Дата поступления: 13 октября 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

Финансирование экстремистской деятельности (оперативно-розыскное реагирование)

Financing of Extremist Activities (Operational and Investigative Response)

Аннотация

Актуальность разработки системы оперативно-розыскных мер по противодействию финансированию экстремистской деятельности обусловлена в первую очередь теми вызовами и угрозами, которые исходят от указанного вида преступления и иных проявлений экстремизма, отличающихся высоким уровнем латентности. В настоящее время потребность в повышении действенности принимаемых мер объективно продиктована увеличением числа внешних и внутренних экстремистских угроз. Так, к внешним угрозам необходимо отнести поддержку иностранными государственными органами и организациями экстремистских проявлений, а также деятельность международных экстремистских и террористических организаций, приверженных идеологии экстремизма, к внутренним угрозам – экстремистскую деятельность радикальных общественных, религиозных, неформальных объединений, некоммерческих организаций и отдельных лиц.

Annotation

The urgency of developing a system of operational and investigative measures to counteract the financing of extremist activities is primarily due to the challenges and threats that come from this type of crime and other manifestations of extremism, which are characterized by a high level of latency. At present, the need to increase the effectiveness of the measures taken is objectively dictated by an increase in the number of external and internal extremist threats. Thus, external threats should include the support of foreign state bodies and organizations for extremist manifestations, as well as the activities of international extremist and terrorist organizations committed to the ideology of extremism, and internal threats-the extremist activities of radical public, religious, informal associations, non-profit organizations and individuals.

The problem statement: as the conducted selective study shows, it is impossible to ensure the successful solution of the problem related to the

Постановка проблемы: как показывает проведенное выборочное изучение, без оперативно-розыскного противодействия финансированию экстремистской деятельности невозможно обеспечить успешное решение задачи, связанной с установлением каналов и источников финансирования. Потребность в таком обеспечении продиктована широким спектром источников поступления финансовой и иной поддержки в адрес экстремистских организаций, а также активным использованием ее лидерами и активными участниками информационно-телекоммуникационной сети, включая сеть Интернет, в целях сбора средств.

Цель исследования: выработка научно обоснованных подходов к разработке комплекса оперативно-розыскных и иных мер по противодействию финансированию экстремистской деятельности с учетом положений, закрепленных в новой редакции Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 29 мая 2020 г. № 344.

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

Результаты и ключевые выводы: своевременное познание закономерностей системы оперативно-розыскного противодействия финансированию экстремистской деятельности и определение на этой основе оптимального комплекса мер, направленных на перекрытие каналов и источников финансирования. Научное обоснование такого комплекса обусловлено необходимостью минимизации затрат на установление вероятных внешних и внутренних экстремистских угроз, их источников. При этом следует предложить модель противодействия, которая отвечала бы реалиям сегодняшнего дня.

Ключевые слова: противодействие; финансирование; экстремистская деятельность; оперативно-розыскная мера; система; оперативное подразделение полиции.

establishment of channels and sources of financing without operational and investigative counteraction to the financing of extremist activities. The need for such support is dictated by a wide range of sources of financial and other support to extremist organizations, as well as the active use of its leaders and active participants in the information and telecommunications network, including the Internet, for fundraising purposes.

The aim of the study was to develop evidence-based approaches to development of a complex of operational-investigative and other measures to counter the financing of extremist activity subject to the provisions enshrined in the new edition of the Strategy for countering extremism in the Russian Federation until 2025, approved by the decree of the President of the Russian Federation of may 29, 2020 № 344.

The methods of research: General scientific methods, including formal logical (analysis, synthesis, generalization, hypotheses), specially scientific (observation, questionnaires, interviews, content analysis of documents).

The results and key conclusions: timely knowledge of the laws of the system of operational-search counteraction to the financing of extremist activities and determination on this basis of the optimal set of measures aimed at blocking the channels and sources of financing. The scientific justification of such a complex is due to the need to minimize the costs of identifying possible external and internal extremist threats and their sources. At the same time, it is necessary to propose a model of counteraction that would meet the realities of today.

Keywords: counteraction; financing; extremist activity; operational search measure; system; operational police unit.

Среди множества угроз национальной безопасности стратегической угрозой на сегодня продолжает оставаться терроризм и экстремизм, включая их финансирование. Такой вывод сформулирован во многих документах, принятых в государственном масштабе за последние годы¹.

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г.

В научных работах мы неоднократно подчеркивали, что финансирование является одним из основных условий существования терроризма [2] и экстремизма. Без финансовой подпитки той же экстремистской деятельности

№ 683 // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212; Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года: указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2020 г. № 344 // СЗ РФ. 2020. № 22. Ст. 3475.

со стороны отдельных юридических и физических лиц невозможно или крайне затруднительно достигать те цели, которые преследуются экстремистскими организациями. Таким образом, материальная и финансовая помощь организаторам и руководителям экстремистских организаций служит для них основой существования.

Отдельные физические и юридические лица, оказывая помощь, наряду с другими способами нередко прибегают к анонимным денежным переводам, в том числе через сеть Интернет. Существует большая вероятность использования криптовалюты [1]. Следует также отметить, что, «как и прежде, криминальные капиталы, полученные от совершения экономических и налоговых преступлений, в структуре источников доходов, формирующих «бюджет» террористических группировок, занимают немалую долю» [6]. Если учесть, что терроризм — крайнее проявление экстремизма [11], то нет нужды доказывать о большой вероятности попадания такого капитала в распоряжение руководителей и организаторов экстремистских сообществ.

Забегая вперед, подчеркнем, что эффективность противодействия терроризму [12] и экстремизму может быть достигнута лишь в том случае, когда будут максимально минимизированы как сами источники, так и каналы их финансирования². При этом важно обеспечить координацию действий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также институтов гражданского общества. Силами только правоохранительных и контрольно-надзорных органов вряд ли удастся решить эту проблему. На необходимость объединения усилий ориентирует и новая редакция Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (далее — Стратегия). При этом в ней выявление и устранение источников и каналов финансирования экстремистской и террористической деятельности рассматривается как одно из основных направлений правоохранительной деятельности.

В настоящей научной статье нами на основе изучения и анализа нормативных правовых актов, криминогенной ситуации, а также правоприменительной практики предпринята попытка рассмотреть современное состояние деятельности по оперативно-розыскному противодействию финансированию экстремистской

деятельности³, под которой понимается комплекс оперативно-профилактических, оперативно-поисковых, оперативно-технических и иных оперативно-розыскных мероприятий, проводимых оперативными подразделениями полиции в соответствии с федеральными законами «О полиции»⁴ и «Об оперативно-розыскной деятельности»⁵ с использованием специальных сил, средств и методов в целях выявления и устранения источников и каналов финансирования экстремистской и террористической деятельности.

К сожалению, данный вид деятельности в силу ряда причин, в том числе из-за некоторой сложной конструкции диспозиции ст. 282.3 Уголовного кодекса Российской Федерации⁶ (далее — УК РФ), несколько малоэффективен [7], нежели чем по линии финансирования терроризма (ст. 205.4 УК РФ). Как известно, финансирование экстремистской деятельности осуществляется в различных формах. Так, например, предоставление финансовой услуги «включает в себя оказание банковской, страховой услуги, услуги на рынке ценных бумаг или по договору лизинга и сопряжена с обязательным движением денежных средств» [10, с. 1132].

Мы считаем, что нельзя распутывать завуалированную преступниками схему без принятия системы оперативно-розыскных мер, которая должна способствовать адекватному и заблаговременному реагированию на источники доходов, формирующих «бюджеты» экстремистских организаций.

Ядром оперативно-розыскного противодействия финансированию экстремистской деятельности, на наш взгляд, выступает его механизм⁷, состоящий из следующих элементов: субъектов его осуществления и преступного деяния; объекта и предмета преступного посяательства; причинно-следственных связей между ними; способов подготовки, совершения и сокрытия рассматриваемого деяния; носителей оперативно значимой информации; совокупности следов⁸. В теории оперативно-розыскной

³ Понятия «оперативно-розыскное противодействие» и «оперативно-розыскное реагирование» нами в настоящей научной статье рассматриваются как синонимы.

⁴ О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁵ Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

⁶ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁷ Иными словам это система, определяющая порядок осуществления указанного вида деятельности, состоящего из множества взаимосвязанных между собой звеньев.

⁸ К числу элементов механизма противодействия мы также относим: субъекты и объекты оперативного контроля, совокупность его принципов, закономерности и тенденции развития, формы и методы оперативно-розыскного противодействия. Как нам представляется, рассматриваемый механизм состоит из двух частей: 1) теоретико-методологической; 2) прикладной.

² Под финансированием экстремистской деятельности нами понимается преступное деяние, совершаемое преимущественно организованными группами и преступными сообществами (сетевая структура, разветвленная сеть, замаскированная под благовидные предлоги).

деятельности различают также модель механизма совершения преступления, предусмотренного ст. 282.3 УК РФ, под которой нами понимается «научно обоснованный комплекс сведений о признаках распознавания указанного вида преступления, способах его подготовки, совершения и сокрытия, получаемых с использованием специальных сил, средств, методов и мероприятий и необходимых для формирования портрета («фотографии») личности преступника».

Следует отметить, что современный механизм оперативно-розыскного противодействия предполагает учет концептуальных положений Стратегии, в которой нашла отражение государственная политика противодействия экстремизму.

Особенно хотелось бы остановиться на принципах противодействия, поскольку, будучи основополагающим началом, они предполагают охват широкого круга вопросов. Мы считаем, что оперативно-розыскное противодействие финансированию экстремистской деятельности, помимо тех принципов, которые закреплены Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» (ст. 3), должно основываться на таких принципах, как: объективность и всесторонность; достоверность и полнота информации; приоритет мер предупреждения; плановость; гласность; обязательность; сотрудничество субъектов противодействия. Из названий принципов видно, что они пронизывают широкий круг правоотношений, возникающих при принятии мер оперативно-розыскного противодействия. Невольно возникает вопрос: указанные принципы должны ли в каком-то документе закрепляться? Как нам представляется, это обязательное условие, чтобы они стали руководством к действию. Самым приемлемым вариантом при этом может быть законодательное их закрепление. Каким актом точно это можно сделать, на наш взгляд, сейчас трудно однозначно ответить на этот вопрос.

Рассматриваемый вид противодействия, на наш взгляд, должен осуществляться путем применения следующих мер:

– мониторинга⁹. При этом две его разновидности должны присутствовать: 1) мониторинг состояния складывающейся оперативной обстановки с охватом интернет-сайтов [15]; 2) мониторинг реализации принятых мер противодействия. Как нам представляется, в этом деле важно добиться, чтобы была единая система мониторинга в сфере противодействия экстремизму;

– использования оперативными подразделениями полиции содействия граждан, в том числе на конфиденциальной основе. Если учесть, что «инвесторы» из числа физических и юридических лиц, оказывая лидерам и активным участникам материальную и иную помощь, как правило, предпринимают меры предосторожности на случай их возможного разоблачения, стараются не засвечиваться, то нетрудно догадаться, с какими трудностями могут столкнуться оперативные работники при получении первичной оперативно значимой информации о противоправных их действиях. Только благодаря конфиденциальному содействию граждан им удастся успешно решить и эту задачу;

– обобщения наиболее характерных способов финансирования экстремистской деятельности для оптимальной организации и тактики деятельности по выявлению каналов и источников финансирования;

– осуществления в установленном порядке предварительной и последующей оперативной проверки оперативно значимой информации. При наличии на то оснований сотрудники оперативных подразделений полиции проводят в установленном порядке документирование преступлений. При этом оперативным путем, как правило, отрабатывается взаимосвязанная схема: «источники получения криминальных капиталов – «бюджет» экстремистских организаций – система расходования средств»;

– разработки и проведения оперативно-розыскных, оперативно-профилактических, разведывательно-поисковых, оперативно-технических и иных мероприятий, по результатам проведения которых выявляются конкретные физические и юридические лица, вовлеченные в экономические связи с террористическими и экстремистскими организациями, а также блокируются в установленном порядке каналы финансирования терроризма [8] и экстремизма;

– осуществления в установленном порядке на системной основе оперативно-профилактических и оперативно-розыскных мероприятий в целях проверки юридических и физических лиц на предмет причастности их к финансированию экстремизма и терроризма;

– налаживания тесного информационного взаимодействия с государственными органами¹⁰, органами местного самоуправления,

⁹ Под «мониторингом» автор понимает наблюдение, анализ, оценку и прогноз противоправных деяний, связанных с финансированием экстремистской деятельности, совокупность негативных факторов, а также реализация планов, программ и стратегий по противодействию указанным видам преступлений.

¹⁰ Многолетняя практика показывает, что принимаемые меры совместно с ФСБ России, СВР России, Минобороны России, Минюстом России, Минкомсвязи России, МИД России, Минфином России, Росфинмониторингом, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Следственным комитетом Российской Федерации приносят желаемый результат только на основе межведомственного

институтами гражданского общества, а также между оперативными подразделениями органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность (далее – ОРД). При этом наиболее востребованной формой на сегодня выступает организация обмена оперативной информацией в режиме онлайн о лицах, действующих лидерам и активным членам экстремистской организации в сборе средств¹¹ для осуществления ими экстремистской деятельности;

– использования возможностей Федеральной службы по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг), а также рекомендаций Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) [5]. Так, Росфинмониторинг может оказать подразделениям экономической безопасности и противодействия коррупции (далее – ЭБиПК) органов внутренних дел помощь при установлении имущества лидеров экстремистских организаций, подлежащего в установленном порядке конфискации;

– своевременного информирования органов местного самоуправления и руководителей хозяйствующих субъектов о необходимости устранения причин и условий, детерминирующих совершение противоправных деяний, связанных с финансированием терроризма и экстремизма. Такая форма реагирования преследует цель недопущения совершения указанных видов преступлений. На это ориентирует и Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹². К тому же Стратегия создает реальную возможность принятия на региональном и муниципальном уровнях соответствующих целевых программ, предусматривающих наряду с другими и меры по предупреждению финансирования экстремистской деятельности;

– предостережения при наличии на то оснований юридических и физических лиц, причастных к «инвестированию» экстремистских организаций;

– внесения представлений органом дознания, следователем, прокурором частного определения (постановления) суда о необходимости устранения причин и условий, способствовавших совершению рассматриваемого вида преступления;

– доведения до населения с использованием средств массовой информации о принятых мерах в отношении «спонсоров» экстремистских организаций, осужденных судом.

При этом мы не претендуем на исчерпывающий перечень мер [13], составляющих само содержание оперативно-розыскного противодействия финансированию экстремистской деятельности. Нами указаны лишь основные из них.

Говоря о повышении эффективности противодействия, создании для этого необходимых условий, на наш взгляд, нельзя не принимать во внимание профессиональную подготовленность сотрудников, прежде всего, подразделений ЭБиПК территориальных органов МВД России на региональном уровне, которые непосредственно призваны осуществлять ОРД по выявлению, пресечению, предупреждению и раскрытию преступлений, связанных с финансированием экстремистской деятельности. Даже Стратегия среди множества других направлений в области правоохранительной деятельности предусматривает необходимость организации профессиональной подготовки сотрудников в форме дополнительного профессионального образования по специально разработанной для этого учебной программе в области противодействия экстремизму. Со своей стороны считаем целесообразным отрабатывать навыки выявления и пресечения фактов финансирования экстремизма путем решения наиболее характерных вводных на практических занятиях в системе дополнительного профессионального образования [14].

Сотрудники должны знать сами объекты оперативно-розыскного противодействия¹³. Прежде всего связываем их с источниками и каналами финансирования.

Что же касается источников, то к их числу мы относим: отдельных граждан; предпринимателей; руководителей хозяйствующих структур; религиозные, этнические и иные организации, признанные судом экстремистскими; национальные диаспоры. Каналов финансирования на сегодня также много. Это прежде всего международные организации, которые действуют на территории Российской Федерации чаще всего под видом оказания гуманитарной и иной благотворительной помощи. Сюда же мы относим иностранные гранты, легализованные денежные средства, включая бюджетные, а также благотворительные фонды. Средства поступают и расходуются под благовидным предлогом.

плана по противодействию финансированию терроризма и экстремизма. Такого рода меры, на наш взгляд, носят системный характер.

¹¹ Сбор средств осуществляется добровольно в виде пожертвований, как правило, с использованием социальных сетей «ВКонтакте», «Facebook», а также путем вымогательства с использованием угроз и психологического давления, оказываемого на граждан, предпринимателей и коррумпированных чиновников.

¹² Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федер. закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3851.

¹³ Под объектами противодействия чаще всего понимают совокупность правоотношений, возникающих в процессе принятия оперативно-розыскных мер.

Практической реализации принятых оперативно-розыскных мер во многом способствуют такие инструменты, как нормативные правовые акты, включая межведомственные, межведомственные планы по противодействию экстремизму, соответствующие целевые программы, принятые на региональном и муниципальном уровнях. К числу инструментов мы также относим государственную программу Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»¹⁴.

Несмотря на принимаемые меры и наличие конкретных инструментов по их реализации, сохраняется нестабильность криминогенной ситуации¹⁵. По нашему мнению, на ее состояние повлияли следующие факторы: активизация деятельности транснациональной организованной преступности (на этой почве происходит интернационализация финансирования); противоправное обналичивание денежных средств и увод их в теневой оборот; уязвимость информационной инфраструктуры финансово-банковской системы; недостаточный уровень квалификации следователей и оперативных работников; высокий уровень криминализации экономических отношений и коррупции, создающий угрозу национальной безопасности; распространение системы взглядов и идей, приводящей к национальным и религиозным конфликтам; активное использование лидерами и организаторами экстремистских сообществ современной цифровой технологии.

Со своей стороны считаем, что на этом фоне приоритетными сферами правового регулирования должны выступать:

– обеспечение экономической безопасности путем усиления борьбы с коррупцией, теневой и криминальной экономикой¹⁶, незаконной миграцией. В частности, основные задачи в области противодействия коррупции [9] определены в Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378¹⁷;

¹⁴ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. IV). Ст. 2188.

¹⁵ Такая ситуация во многом обусловлена формированием мирового рынка, финансовых сетей, взаимными инвестициями, созданием систем международных расчетов, развитием международной торговли, а также увеличением масштабов миграции, в том числе нелегальной [3].

¹⁶ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

¹⁷ О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы: указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

– противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем¹⁸. При этом в центре внимания должны быть преступления, связанные с распределением и использованием бюджетных средств, выделяемых для государственных и муниципальных нужд на реализацию национальных проектов (программ) и федеральных целевых программ [4];

– противодействие транснациональной организованной преступности, преследующей цель расширения сферы своего влияния посредством проникновения во властные и финансовые структуры национальных государств, а также путем налаживания тесных связей с террористическими и экстремистскими организациями. С учетом этого оперативные подразделения полиции должны проводить комплекс оперативно-розыскных и иных мероприятий, направленных по своевременное выявление и разоблачение организованных преступных групп и преступных сообществ [16], в том числе действующих в сфере экономики;

– осуществление оперативно-розыскного контроля за поведением физических и юридических лиц, вовлеченных в процесс финансирования экстремистской деятельности. Следовало бы проработать вопрос о разработке проекта инструкции об основах организации рассматриваемого вида контроля;

– обеспечение скоординированной деятельности правоохранительных, контрольно-надзорных органов с учетом сложившихся новых условий. На сегодня востребована такая деятельность и в отношении оперативных подразделений полиции, а также органов, осуществляющих ОРД. Согласованные их действия в первую очередь должны быть направлены на ликвидацию материальной базы экстремистских организаций (отзыв лицензии у банков, принадлежащих лидерам и организаторам, лишение прав на освоение бюджетных средств, открытие собственного дела, созданного на основе легализованных средств, воспрепятствование созданию фирм-однодневок для обналичивания средств).

В заключение хотели бы подвести некоторые итоги.

Во-первых, под оперативно-розыскным противодействием финансированию экстремистской деятельности нами понимается комплекс оперативно-профилактических, оперативно-поисковых, оперативно-технических и иных

¹⁸ Концепция развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (утверждена Президентом Российской Федерации 30 мая 2018 г.) (документ официально опубликован не был) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.10.2020).

оперативно-розыскных мероприятий, проводимых оперативными подразделениями полиции в соответствии с федеральными законами «О полиции» и «Об оперативно-розыскной деятельности» с использованием специальных сил, средств и методов в целях выявления и устранения источников и каналов финансирования экстремистской и террористической деятельности.

Во-вторых, одним из основных компонентов системы противодействия экстремизму выступает такой вид деятельности, как противодействие его финансированию.

Список литературы:

1. Батоев В. Б., Семенчук В. В. Использование криптовалюты в преступной деятельности: проблемы противодействия // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 2 (42).
2. Герасимова А. Р. Понятие организованной террористической деятельности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2020. № 3 (87).
3. Добаев И. П., Добаев А. И. Особенности финансирования террористических структур в Северо-Кавказском регионе // Противодействие терроризму. Проблемы XXI века – COUNTER-TERRORISM. 2016. № 4.
4. Иванов П. И. О разработке отечественной системы оперативно-розыскного обеспечения экономической безопасности социально-бюджетной сферы // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 3 (51).
5. Иванов П. И., Беляева Т. Н. К вопросу о международной системе противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма // Противодействие терроризму. Проблемы XXI века – COUNTER-TERRORISM. 2017. № 4.
6. Иванов П. И., Лобанов М. А., Ребров А. А. Налоговые преступления как один из источников финансирования терроризма и экстремизма // Кризисные ситуации социально-политического характера и основные направления их разрешения в свете современной реформы МВД России: материалы XIII Международной научно-практической конференции (Москва, 25 ноября 2011 г.). Москва, 2011.
7. Иванов П. И., Беляева Т. Н. Финансирование экстремистской деятельности (ст. 282.3 УК РФ): уголовно-правовой и криминологический анализ // Противодействие терроризму. Проблемы XXI века – COUNTER-TERRORISM. 2017. № 3.

В-третьих, содержание оперативно-розыскного противодействия финансированию экстремистской деятельности составляет совокупность мер гласного и негласного характера, включая систему оперативно-розыскных мероприятий, предусмотренных Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» (ст. 6).

В-четвертых, оперативные подразделения полиции в одиночку без объединения усилий всех органов, осуществляющих ОРД, не в состоянии эффективно противодействовать финансированию экстремистской деятельности.

References:

1. Batoev V. B., Semenchuk V. V. How to overcome problems in combating criminal use of virtual cryptocurrencies // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2017. № 2 (42).
2. Gerasimova A. R. The concept of organized terrorist activity // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii. 2020. № 3 (87).
3. Dobaev I. P., Dobaev A. I. Osobennosti finansirovaniya terroristicheskikh struktur v Severo-Kavkazskom regione // Protivodejstvie terrorizmu. Problemy XXI veka – COUNTER-TERRORISM. 2016. № 4.
4. Ivanov P. I. On the development of a national system of operational search of economic security social and public sector // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2019. № 3 (51). P. 60–67.
5. Ivanov P. I., Belyaeva T. N. K voprosu o mezhdunarodnoj sisteme protivodejstviya legalizacii (otmyvaniyu) dohodov, poluchennyh prestupnym putem, i finansirovaniyu terrorizma // Protivodejstvie terrorizmu. Problemy HKHI veka – COUNTER-TERRORISM. 2017. № 4.
6. Ivanov P. I., Lobanov M. A., Rebrov A. A. Nalogovye prestupleniya kak odin iz istochnikov finansirovaniya terrorizma i ekstremizma // Krizisnye situacii social'no-politicheskogo haraktera i osnovnye napravleniya ih razresheniya v svete sovremennoj reformy MVD Rossii: materialy XIII Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii (Moskva, 25 noyabrya 2011 g.). Moskva, 2011.
7. Ivanov P. I., Belyaeva T. N. Finansirovanie ekstremistskoj deyatelnosti (st. 282.3 UK RF): ugovolno-pravovoj i kriminologicheskij analiz // Protivodejstvie terrorizmu. Problemy XXI veka – COUNTER-TERRORISM. 2017. № 3.
8. Kanunnikova N. G. Administrativnaya otvetstvennost' za okazanie finansovoj podderzhki terrorizmu // Bezopasnost' biznesa. 2020. № 2.

8. Канунникова Н. Г. Административная ответственность за оказание финансовой поддержки терроризму // Безопасность бизнеса. 2020. № 2.
9. Кобец П. Н., Никитенко И. В. Международные правовые основы противодействия коррупции // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. 2020. № 3 (52).
10. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. О. С. Капинус; научн. ред. В. В. Меркурьев. Москва, 2019.
11. Лапунова Ю. А., Голяндин Н. П. Распространение идеологии экстремизма и терроризма в киберпространстве: проблемы и пути их решения // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 3 (43).
12. Лапутина Е. А. Основные черты терроризма и факторы, его определяющие. Современные векторы борьбы с терроризмом // Вестник Владимирского юридического института. 2020. № 3 (56).
13. Литвинова Ю. И., Обринская Е. К. Проблемы и перспективы международного сотрудничества органов внутренних дел Российской Федерации // Юристъ-правоведъ. 2020. № 3 (94).
14. Майдыков А. Ф. О дополнительном последипломном профессиональном образовании в Академии управления МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 4 (44).
15. Пинкевич Т. В., Зубалова О. А. Современное состояние экстремизма и терроризма в условиях развития цифровых технологий // Юристъ-Правоведъ. 2020. № 3 (94).
16. Шалагин А. Е., Шляхтин Е. П. Проблемы предупреждения и противодействия организованной преступности // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2015. № 2 (20).
9. Kobets P. N., Nikitenko I. V. International legal framework for countering corruption // Vestnik of Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. № 3 (52).
10. Kommentarij k Ugolovnomu kodeksu Rossijskoj Federacii / pod obshch. red. O. S. Kapinusa; nauchn. red. V. V. Merkur'ev. Moskva, 2019.
11. Lapunova Yu. A., Golyandin N. P. How to Solve Problems in Checking the Spread of Extremist and Terrorist Ideologies in Cyberspace // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2017. № 3 (43).
12. Laputina E. A. Osnovnye cherty terrorizma i faktory, ego opredelyayushchie. Sovremennye vektory bor'by s terrorizmom // Vestnik Vladimirsogo yuridicheskogo instituta. 2020. № 3 (56).
13. Litvinova Yu. I., Obrinskaya E. K. Problemy i perspektivy mezhdunarodnogo sotrudnichestva organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii // Yurist"-pravoved". 2020. № 3 (94).
14. Majdykov A. F. Post-Graduate Professional Education at the Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2017. № 4 (44).
15. Pinkevich T. V., Zubalova O. A. Sovremennoe sostoyanie ekstremizma i terrorizma v usloviyah razvitiya cifrovyyh tekhnologij // Yurist"-Pravoved". 2020. № 3 (94).
16. Shalagin A. E., Shlyahhtin E. P. The Problems of preventing and combating organized crime // Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. 2015. № 2 (20).

Для цитирования:

Иванов Пётр Иванович. Финансирование экстремистской деятельности (оперативно-розыскное реагирование) // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 101–108.

For citation:

Ivanov Petr Ivanovich. Financing of extremist activities (operational and investigative response) // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). P. 101–108.

ПЁТР ИВАНОВИЧ ИВАНОВ,
главный научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: IvanovPI1952@yandex.ru

PYOTR IVANOVICH IVANOV,
Doctor of Law, Professor,
Honored Lawyer of Russian Federation,
Chief Researcher of the Research Center
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: IvanovPI1952@yandex.ru

АНАТОЛИЙ МИХАЙЛОВИЧ КУСТОВ,
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: amkustov@bk.ru

ANATOLIY MIHAJLOVICH KUSTOV,
Doctor of Law, Professor,
Honored Lawyer of Russian Federation,
Chief Researcher of the Research Center
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: amkustov@bk.ru

ИГОРЬ ВАСИЛЬЕВИЧ ВЕРЕНИЧ,
доцент кафедры правоведения,
кандидат юридических наук
Северо-Западный институт
Управления РАНХиГС
при Президенте Российской Федерации
Российская Федерация, 199034,
г. Санкт-Петербург, 7-я линия ВО, 16-18
E-mail: i-verenich@mail.ru

IGOR' VASIL'EVICH VERENICH,
Candidate of Law,
Associate Professor of the Department of Law
North-Western Institute of Management
of the Russian Federation
Russian Federation, 199034, Saint-Petersburg, 7
lin. Vasil'evskogo Ostrova St., 16-18
E-mail: i-verenich@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 343.98

Дата поступления: 17 марта 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

Методико-криминалистическое обеспечение первоначального этапа расследования массовых беспорядков

Methodological and Forensic Support of the Initial Stage of Investigation of Mass Riots

Аннотация

Актуальность темы исследования: проблемы расследования массовых беспорядков и его методико-криминалистического обеспечения вновь возникли в начале 2021 г., когда в поддержку гр. Навального выходили на отдельные

Annotation

The relevance of the research: the problems of investigation of mass riots and its methodological and forensic support re-emerged in early 2021, when in support of gr. Navalny was visited on separate streets of some cities by people who were

улицы некоторых городов люди, озабоченные бытовыми и социальными проблемами. При формировании несанкционированного митинга они нетрадиционно выставляли впереди себя несовершеннолетних, которые из-за простого любопытства собирались маленькими группами в данных местах. В результате возникших потасовок дети подвергались опасности. В связи с постоянно изменяющейся криминальной ситуацией в отдельных регионах страны возникла необходимость в обновлении или переработке имеющихся методик и программ действий сотрудников правоохранительных органов и подразделений следствия в случае организации таких массовых беспорядков.

Цели и методы исследования: целью настоящего исследования является описание этапов формирования механизма массовых беспорядков, действий организаторов несанкционированных митингов, участия в них несовершеннолетних и способов преодоления противодействия расследованию этих преступлений.

Методологическую основу составил комплекс общенаучных и частнонаучных методов, среди которых: диалектический метод познания, статистический, логический, системно-структурный и формально-логический методы, криминалистические методы познания, метод анализа ситуаций и соответствующих документов.

Результаты и ключевые выводы: изменения конституционного строя страны, фундаментальные социально-экономические изменения в 90-е гг. XX в. привели к резкому увеличению числа совершаемых преступлений. Значительное расширение и усложнение способов совершения преступлений, техническая оснащенность и мобильность преступников, непомерное и практически свободное обращение оружия сегодня представляют серьезнейшую угрозу обществу и государству. Кроме преступлений против жизни и здоровья граждан, острой проблемой выступают преступления против общественной безопасности и общественного порядка.

Ключевые слова: механизм преступления; криминалистическое обеспечение; массовые беспорядки; противодействие расследованию преступлений; преодоление противодействия расследованию преступлений.

concerned about domestic and social unresolved problems. When forming an unauthorized rally, they unconventionally put minors in front of them, who, out of simple curiosity, gathered in small groups in these places. As a result of the resulting scuffles, children were put in danger.

Thus, due to the constantly changing criminal situation in certain regions of the country, it became necessary to update or revise the existing methods and programs of actions of law enforcement officers and investigation units in the event of attempts to organize mass riots.

The objectives and methods of research: the purpose of this study is to describe the stages of the formation of the mechanism of mass riots, the actions of the organizers of unauthorized rallies, the participation of minors in them, and ways to overcome the opposition to the investigation of these crimes.

The methodological basis is a complex of general scientific and private scientific methods, including: dialectical method of cognition, statistical, logical, system-structural and formal-logical methods, forensic methods of cognition, the method of analyzing situations and relevant documents.

The results and key conclusions: changes in the constitutional system of the country, fundamental socio-economic changes in the 90s of the twentieth century led to a sharp increase in the number of crimes committed. The significant expansion and complication of the methods of committing crimes, the technical equipment and mobility of criminals, the excessive and almost free circulation of weapons today pose a serious threat to society and the state. In addition to crimes against the life and health of citizens, the most acute problem is crimes against public safety and public order.

Keywords: crime mechanism; forensic support; mass riots; counteraction to the investigation of crimes; overcoming counteraction to the investigation of crimes.

В последние годы в России массовые беспорядки [1, с. 3–5; 3; 10] были организованы и осуществлены не только в различных регионах страны, но и в приграничных государствах, таких как Армения, Белоруссия и др. Массовые

беспорядки стали носить постоянный характер и создавать угрозу общественной безопасности. Не случайно в уголовном законодательстве Российской Федерации при квалификации преступлений, связанных с совершением массовых

беспорядков, нашли свое закрепление внешние факультативные признаки: организация массовых беспорядков сопровождается «насилием, погромами, поджогами, уничтожением имущества, применением оружия, взрывных устройств, взрывчатых, отравляющих либо иных веществ и предметов, представляющих опасность для окружающих, а также оказанием вооруженного сопротивления представителю власти»¹. При этом массовые беспорядки определяются как преступное деяние против общественной безопасности.

Их стихийность, непредсказуемость, преступный характер, нанесение материального ущерба различным субъектам права и государства обращают на себя особое внимание, тем более правоохранительных органов. Преступления против общественной безопасности направлены против огромного количества людей, правоохранительных органов, государственных устройств и их имущества. Именно это и определяет важность для правоохранительной системы при создании криминалистической методики установления всех элементов составов преступлений, этапов формирования механизма массовых беспорядков, способов подготовки и сокрытия преступления, механизмов и форм противодействия расследованию массовых беспорядков [2, с. 195–197].

В Российском уголовном законодательстве отсутствует определение массовых беспорядков. Тем не менее можно определить характеризующие признаки этого преступления. Это нарушение общественной безопасности большой группой людей (толпой), применение насилия против граждан, порча государственного или иного имущества, оказание различного рода (в том числе вооруженного) сопротивления правоохранительным органам, органам государственной власти и управления.

Как мы уже отметили, Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) не дает определение понятию «массовые беспорядки». Между тем, в законодательстве других стран понятие «массовые беспорядки» юридически закреплено.

Целесообразно обратить внимание на законодательства США, Великобритании, Франции, Италии. Так, Федеральный кодекс США (раздел 18, § 2101–2102)² определяет массовые беспорядки как нарушение общественного спокойствия с применением или угрозой применения насилия группой лиц не менее трех участников. Закон об общественном порядке Сое-

диненного Королевства Великобритания и Северной Ирландии³ предусматривает наличие состава данного преступления при участии в массовых беспорядках 12 и более лиц, которые не только реализуют насилие, а даже угрожают применением такового. Статья 431-9 Уголовного кодекса Французской Республики⁴ определяет уголовным преступлением организацию акции на любой общественной улице без заявки. Законодательство Итальянской Республики⁵ фиксирует «нежелательное скопление народа» как несогласованное собрание людей более чем 10 человек.

Применение или неприменение уголовного преследования и уголовного наказания в различных странах и в нашем государстве, согласно ст. 212 УК РФ, не является предметом нашего исследования. Предметом нашего исследования являются: элементы и субъекты преступления; этапы формирования механизма и расследования массовых беспорядков; организация подготовительного и основного этапов совершения преступления; первоначальный этап расследования массовых беспорядков и его криминалистическое обеспечение и т. д.

Несмотря на позицию Администрации Президента Российской Федерации, согласно которой зафиксированный рост протестов в стране «является обычным фоном» и рассматривается как «определенная общественная реакция на те или иные события», следует заметить, что число протестов, переходящих в массовые беспорядки, за последние годы достигло рекордного уровня. Ежегодно в России проходит от 1,2 до 1,5 тыс. уличных протестов, за последние годы зафиксировано от 1 443 до 1 900 акций протеста⁶.

По нашему мнению, криминалистическим исследованиям подлежали акции протестов, которые по тем или иным причинам перерастали в массовые беспорядки, несущие тяжелые последствия для граждан, предприятий, организаций и для страны в целом, что в свою очередь требовало расследования и восстановления нарушенных конституционных прав и свобод. Эти обстоятельства требовали от ученых обеспечить имеющимися в распоряжении криминалистики техникой, тактикой и методическими рекомендациями для полного и эффективного расследования. На данном этапе необходимы

³ The official home of revised enacted UK legislation [Электронный ресурс]. URL: обращения: 10.12.2020).

⁴ République Française droit national [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/> (дата обращения: 10.12.2020).

⁵ Codice penale [Электронный ресурс]. URL: <https://www.polpena.it/> (дата обращения: 10.12.2020).

⁶ Кремль назвал «обычным фоном» зафиксированный в России рост протестов [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/society/25/11/2019/5ddba1e29a7947a64cfd76e1> (дата обращения: 10.12.2020).

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ст. 212) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

² Title 18 of the United States Code [Электронный ресурс]. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/part-1/chapter-102> (дата обращения: 10.12.2020).

были анализ, оценка и разработка современной криминалистической методики расследования массовых беспорядков, как одного из направлений криминалистического обеспечения расследования совершенных преступлений (методико-криминалистическое обеспечение первоначального этапа расследования массовых беспорядков).

Считаем, что методико-криминалистическое обеспечение первоначального этапа расследования преступлений можно определить как осуществляемую в соответствии с действующим законодательством деятельность, основанную на изучении деятельности по совершению преступлений и по их предварительному расследованию, направленную на разработку и внедрение в практическую работу следователей (дознавателей) выработанных и апробированных методических рекомендаций по разрешению складывающихся исходных следственных ситуации и проверке выдвигаемых уполномоченными лицами версий. Данное обеспечение расследования преступлений в основном выражается в форме конкретной криминалистической методики.

Наши исследования позволили предложить следующую структуру данной криминалистической методики, которая включает в себя: 1. Информационную часть: обстоятельства, подлежащие установлению и доказыванию по конкретному виду преступлений; типичные модели механизма преступления; криминалистическая характеристика массовых беспорядков. 2. Практическую часть: особенности первоначального этапа расследования преступлений и тактика неотложных следственных действий; типичные исходные следственные ситуации, типичные криминалистические версии и типовые программы по их разрешению и проверке; особенности последующего этапа расследования преступлений и тактика иных следственных действий; типичные последующие следственные ситуации, следственные версии и типовые программы по их разрешению и проверке; особенности заключительного этапа расследования преступлений [4, с. 405; 6, с. 13–14; 7, с. 14–15].

Анализ следственной и судебной практики показал, что при производстве предварительного следствия массовых беспорядков, кроме общих элементов, подлежащих установлению и доказыванию, необходимо акцентировать внимание: на обстоятельства сокрытия преступления; приемы и способы сокрытия преступления и криминального противодействия расследованию преступлений; выявление субъектов и объектов сокрытия криминального события при противодействии расследованию преступлений и т. д.

С конца 80-х – начала 90-х гг. прошлого века массовые беспорядки как общественно опасное явление стали представлять интерес не только с точки зрения теоретического изучения, но и с точки зрения практического применения разработанных криминалистических методик для правоохранительной и судебной системы в целом. С целью улучшения расследования совершенных преступлений в структуру методики расследования преступлений ученые-криминалисты включили криминалистическую характеристику преступлений [4, с. 51, 68–69; 5, с. 124–125].

«Криминалистическая характеристика преступлений – это научно разработанная на основе изучения и обобщения следственной и судебной практики система сведений об устойчивых (типичных) и взаимосвязанных криминалистически значимых свойствах (признаках), присущих преступлениям определенного вида» [7, с. 14–15]. В нашем случае в криминалистическую характеристику преступлений входят типичные сведения и информация о совершенном преступлении, способе преступления, сведения о следах преступлений, об особенностях обстановки, предмете преступного посягательства, типичные признаки и свойства личностей преступников и потерпевших.

Типичная модель механизма массовых беспорядков, по нашему мнению, содержит значительный объем информации о совершенном преступлении и характеризует процесс взаимодействия всех участников событий как самостоятельно, так и между собой и с окружающей средой.

Особое внимание ученых уделено этапам формирования данного вида преступлений, так как результат деятельности следователя напрямую зависит от уяснения и понимания механизма совершенного преступления. Это неоспоримо дает возможность проследить за развитием преступного события в действиях и последствиях, начиная от момента зарождения преступного замысла и до реализации преступного события. Модель механизма массовых беспорядков можно описать следующим образом.

1. На начальном этапе механизма совершения преступлений определяются причины и условия, которые могли способствовать формированию протестов, а затем и массовых беспорядков. Для донесения определенной негативной информации для своей целевой аудитории организаторы, как правило, использовали все возможные на тот момент средства массовых коммуникаций, такие как листовки, газеты, журналы, телевидение, особенно это касалось телевидения регионального или местного (кабельного) значения, в том числе ими активно использовались телефонная и радиосвязь на определен-

ных частотах. С ускоренным развитием цифровых технологий организаторы используют социальные сети Интернета (Facebook, Twitter, Instagram, Telegram, TikTok, ВКонтakte, «Одноклассники» и т. д.), а также созданные для определенных целей и целевой аудитории закрытые аккаунты.

С целью организации протестов, а затем массовых беспорядков организаторы использовали информацию с обвинениями в адрес местной, региональной или федеральной власти: об относительно определенных действиях или бездействии органов управления и власти; об отсутствии реагирования на факты унижения достоинств человека; о нарушении равноправия граждан в различных вопросах; о возникновении стихийных собраний, митингов, шествий и иных сборищ людей, несогласованных в установленном законном порядке; о распространении провокационных листовок, статей и иной нелегальной литературы, направленных на призывы к изменению или даже свержению существующего порядка или власти; о распространении призывов к национальной вражде, вражде к людям другого вероисповедания [4, с. 96] и т. д. Все обозначенные действия в любом случае формируют негативную обстановку и эмоциональное напряжение, способствуют подстрекательству, призыву к насильственным действиям, реализации в том или ином виде данных действий. Все это способствует возбуждению ненависти друг к другу и вражды против законной власти, определенного территориального устройства или группы людей.

Примечательно, что на начальном этапе формирования механизма массовых беспорядков к недовольным присоединяются всевозможные общественные движения, некоммерческие автономные организации, различного рода мизерные партии, негативно настроенная молодежь, криминальные элементы, а также посторонние люди, прохожие, «зеваки» и любопытные граждане.

Результаты проведенных исследований показывают, что субъектами данных массовых беспорядков могут быть: лица, которые организуют провокацию противоправных действий и несогласованных в установленном законном порядке митингов и собраний; лица, которые готовы к противоправным действиям; а также так называемые «наблюдающие» и «сочувствующие» [4, с. 71–73] и т. д.

Организаторы протестов и в последующем руководители и участники массовых беспорядков на начальном этапе своих действий для большего убеждения толпы указывают на всякого рода конкретные ошибки или замечания, сделанные органами государственной власти или управленческой деятельности. Разжигают

ненависть к власти, к какой-либо иной группе людей, лицам другой национальности, иного вероисповедания, ведут провокационные действия по нарушению общественного порядка, призывают к массовым беспорядкам.

2. На основном этапе формирования преступлений действия всех участников переходят от протестов к проведению непосредственных массовых беспорядков. Зачастую массовые беспорядки приводят к погромам, грабёжам, нанесению тяжкого вреда здоровью гражданам и другим тяжкими преступлениями. Все это сопровождается активным противодействием органам государственной власти и силам правопорядка. Провокаторы и особенно активные участники массовых беспорядков разбрасывают предметы, камни, применяют против органов правопорядка заранее подготовленные бутылки с зажигательной смесью, различного рода «коктейли Молотова», огнестрельное оружие и взрывные устройства. Практически всегда осуществляется захват служебных помещений, следственных изоляторов и тюрем, отделов территориальных управлений и подразделений органов правопорядка. Большинство указанных преступлений для достижения поставленных целей совершаются публично, открыто и демонстративно.

Именно на основном этапе формирования механизма массовых беспорядков с применением различного рода противозаконных действий и правонарушений формируются механизмы других преступлений: «физическое насилие (нанесение телесных повреждений, побои и др.) в отношении представителей местной власти; самоуправство; захват заложников или помещений; хулиганство; воспрепятствование осуществлению правосудия или охраны общественного порядка; насильственное ограничение деятельности религиозных организаций; применение в отношении граждан холодного или огнестрельного оружия [4, с. 272].

3. На завершающем этапе формирования механизма массовых беспорядков редко, но осуществляется сокрытие следов преступлений и его последствий, так как, по мнению организаторов, должен был виден результат нанесения вреда и ущерба для физических лиц, юридических лиц, органов государственной власти и общественности.

На первоначальном этапе расследования массовых беспорядков могут применяться отдельные способы противодействия, которые классифицируются: а) по направленности на воспрепятствование решению тех или иных задач предварительного расследования; б) по содержанию; в) по субъектам; г) по участию в процессе расследования, в зависимости от должного положения субъекта противодействия; д) по структуре;

е) по времени реализации; ж) по уголовно правовой наказуемости».

Рассмотрим типичные исходные следственные ситуации и основные направления первоначального этапа расследования [4, с. 162; 7, с. 168]. Наиболее часто в следственной практике встречаются несколько типичных следственных ситуаций:

Ситуация 1. Личности потерпевших известны. Личности преступников известны и они задержаны. Основные обстоятельства совершения массовых беспорядков хорошо устанавливаются по следам на месте происшествия и показаниям свидетелей. Внимание следствия должно быть сосредоточено на формировании системы доказательств.

Ситуация 2. Личности потерпевших известны. Личности преступников известны, но их необходимо найти и задержать. Основные обстоятельства совершения массовых беспорядков хорошо устанавливаются по следам на месте происшествия и по показаниям свидетелей. Внимание следствия должно быть сосредоточено в первую очередь на розыске и задержании преступников и на формировании системы доказательств.

Ситуация 3. Личности потерпевших известны. Личности преступников неизвестны. Основные обстоятельства совершения массовых беспорядков хорошо устанавливаются по следам на месте происшествия и показаниям свидетелей. Внимание следствия должно быть сосредоточено в первую очередь на установлении личностей преступников, что может быть осуществлено в рамках оперативно-следственных и экспертно-криминалистических мероприятий. Параллельно должны проводиться следственные действия, направленные на формирование доказательственной базы.

Ситуация 4. Личности потерпевших известны. Личности преступников неизвестны. Основные обстоятельства совершения массовых беспорядков не могут быть установлены по следам на месте происшествия, так как оно конкретно не установлено. Свидетельская база отсутствует. В первую очередь следует установить конкретное место совершения преступления и обстоятельства совершения массовых беспорядков. После этого станет возможным направить усилия на установление личностей преступников и их розыск. Параллельно должны проводиться следственные действия, направленные на формирование доказательственной базы.

Ситуация 5. Личности потерпевших неизвестны. Личности преступников неизвестны. Основные обстоятельства совершения массовых беспорядков не могут быть установлены по следам на месте происшествия, так как оно конкретно не установлено. Свидетельская база

отсутствует. В первую очередь следует уделить внимание установлению конкретного места происшествия и личностей потерпевших. После этого можно будет попытаться установить основные обстоятельства массовых беспорядков, а далее перейти к установлению личностей преступников и их розыску [4, с. 159].

Конечно же, представленные обобщенные типичные ситуации в значительной мере очень условны, так как на практике все основные элементы исходных следственных ситуаций обычно бывают смешаны в различные комбинации, однако в общем виде данные ситуации отражают все основные следственные ситуации, с которыми сталкиваются следователи и эксперты. Вся информация по совершенным массовым беспорядкам может быть представлена в совокупности в виде механизма совершения преступления, в частности, сюда войдет информация о жертвах преступления; информация о личности преступника; характеристика объективных обстоятельств преступления; характеристика субъективной стороны преступления.

Данный этап расследования характеризуется, как правило, отсутствием у следствия достаточного объема информации о происшедшем событии и, соответственно, необходимостью ее получения из различных источников. Поэтому отправной точкой этого этапа расследования служит осмотр места происшествия (как правило, это место обнаружения негативных тяжких последствий массовых беспорядков). В это же время осуществляется активный поиск свидетелей преступления и другие действия, направленные на поиск доказательств. Применительно к расследованию массовых беспорядков на первоначальном этапе предварительного следствия должен быть решен ряд задач: установление факта негативных тяжких последствий преступления, т. е. факта массовых беспорядков и тяжких последствий; определение места совершения массовых беспорядков (место обнаружения потерпевших не всегда является местом убийства, потерпевшие могут переместиться после события преступления на очень значительные расстояния); обнаружение негативных вещественных изменений на месте совершения массовых беспорядков, которые являются следами события преступления и могут быть в качестве таковых обнаружены и зафиксированы; установление механизма причинения повреждений и материального вреда организациям и гражданам, установление прямых или косвенных свидетелей события преступления. Указанные задачи решаются в рамках следующих основных следственных и оперативно-розыскных действий: осмотр мест происшествия (их, как правило, несколько); выявление и допрос свидетелей преступления; проведение

судебно-медицинской экспертизы потерпевших; следственные осмотры и освидетельствования [8, с. 193–195] и др.

По результатам решения вышеуказанных задач следствие будет располагать потенциальными возможностями установить следующие обстоятельства, имеющие важное значение для расследования преступления: способ проник-

новения на место преступления, объем и характер взаимодействия преступников и жертв преступления [9, с. 203–205], способы подготовки и совершения массовых беспорядков, способ сокрытия следов преступления и др.; установление иных обстоятельств, указывающих на совершение массовых беспорядков определенными лицами.

Список литературы:

1. *Белкин Р. С.* Курс криминалистики: учебное пособие. Москва, 2001.
2. *Веренич И. В., Кустов А. М., Прошин В. М.* Криминалистическая наука и теория механизма преступления. Москва, 2016.
3. *Гросс Г.* Руководство для судебных следователей как система криминалистики / пер. с нем. Москва, 2002.
4. *Енгибарян В. Г.* Криминалистическая теория расследования массовых беспорядков (по материалам Республики Армения и Российской Федерации): монография. Москва, 2014.
5. *Енгибарян В. Г.* Расследование массовых беспорядков: теоретические, организационные и методико-криминалистические основы: дис. ... д-ра. юрид. наук. Москва, 2012.
6. Криминалистическое обеспечение предварительного и судебного следствия умышленного убийства: курс лекций: в 2 ч. / И. В. Веренич [и др.]; под науч. ред. А. М. Кустова. Москва, 2017. Ч. 1.
7. *Кустов А. М., Левченко О. П.* Расследование убийств: криминалистическая теория и практика: монография. Москва, 2020.
8. *Можжаева И. П.* Криминалистическое учение об организации расследования преступлений: монография. Москва, 2018.
9. *Федотов И. С.* Расследование насильственных преступлений, совершенных в отношении малолетних: монография. Москва, 2010.

Для цитирования:

Иванов Пётр Иванович, Кустов Анатолий Михайлович, Веренич Игорь Васильевич. Методико-криминалистическое обеспечение первоначального этапа расследования массовых беспорядков // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 109–115.

References:

1. *Belkin R. S.* Kurs kriminalistiki: uchebnoe posobie. Moskva, 2001.
2. *Verenich I. V., Kustov A. M., Proshin V. M.* Kriminalisticheskaya nauka i teoriya mekhanizma prestupleniya. Moskva, 2016.
3. *Gross G.* Rukovodstvo dlya sudebnyh sledovatelej kak sistema kriminalistiki / per. s nem. Moskva, 2002.
4. *Engibaryan V. G.* Kriminalisticheskaya teoriya rassledovaniya massovyh besporyadkov (po materialam Respubliki Armeniya i Rossijskoj Federacii): monografiya. Moskva, 2014.
5. *Engibaryan V. G.* Rassledovanie massovyh besporyadkov: teoreticheskie, organizacionnye i metodiko-kriminalisticheskie osnovy: dis. ... d-ra. urid. nauk. Moskva, 2012.
6. Kriminalisticheskoe obespechenie predvaritel'nogo i sudebnogo sledstviya umyshlennogo ubijstva: kurs lekcij: v 2 ch. / I. V. Verenich [i dr.]; pod nauch. red. A. M. Kustova. Moskva, 2017. CH. 1.
7. *Kustov A. M., Levchenko O. P.* Rassledovanie ubijstv: kriminalisticheskaya teoriya i praktika: monografiya. Moskva, 2020.
8. *Mozhaeva I. P.* Kriminalisticheskoe uchenie ob organizacii rassledovaniya prestuplenij: monografiya. Moskva, 2018.
9. *Fedotov I. S.* Rassledovanie nasil'stvennyh prestuplenij, sovershennyh v otnoshenii maloletnih: monografiya. Moskva, 2010.

For citation:

Ivanov Pyotr Ivanovich, Kustov Anatolij Mihajlovich, Verenich Igor' Vasil'evich. Methodological and forensic support of the initial stage of investigation of mass riots // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). P. 109–115.

СЕРГЕЙ ИВАНОВИЧ КОЛЕСНИКОВ,
начальник Управления экономической
безопасности и противодействия коррупции
МВД по Республике Коми
Российская Федерация, 167983,
Республика Коми,
г. Сыктывкар, ул. Кирова, д. 38
E-mail: skolesnikov36@mvd.ru

SERGEJ IVANOVICH KOLESNIKOV,
Head of the Department of Economic Security
and Anti-Corruption,
Ministry of Internal Affairs of the Republic of Komi
Russian Federation, 167983, Komi Republic,
Syktyvkar, Kirova St., 38

E-mail: skolesnikov36@mvd.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 343.375

Дата поступления: 26 марта 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

Оперативно-розыскная характеристика преступления: от теории к практике

Operational Search Characteristics of a Crime: from Theory to Practice

Аннотация

Актуальность: в статье рассматриваются вопросы содержания оперативно-розыскной характеристики незаконного оборота полудрагоценных камней. Автором сделан вывод о том, что оперативно-розыскная характеристика незаконного оборота полудрагоценных камней представляет собой информационную модель преступления, сформированную из различных источников, но проанализированную сквозь призму предмета оперативно-розыскной деятельности.

Основными элементами оперативно-розыскной характеристики незаконного оборота полудрагоценных камней являются: способ совершения преступления, место его совершения, предмет преступного посягательства; личность преступника; перечень предметов, механизмов и документов, с помощью которых совершается преступление; лица, обладающие информацией об идеальных следах преступления; способы сокрытия преступной деятельности; способы противодействия законным требованиям правоохранительных органов. Предназначение оперативно-розыскной характеристики незаконного оборота полудрагоценных камней состоит в выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии данных преступлений, в установлении лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, а также в принятии оптимальных организационных и прогнозных решений.

Annotation

The relevance: the article deals with the content of operational search characteristics of illegal trafficking in semiprecious stones. The author concludes that the operational-search characteristics of illegal trafficking in semiprecious stones is an information model of the crime, formed from various sources, but analyzed through the prism of the subject of operational-search activities.

The main elements of the operational-search characteristics of illegal trafficking in semiprecious stones are: the method of committing the crime, the place of its commission, the subject of the criminal offense; the identity of the criminal; the list of objects, mechanisms and documents with which the crime is committed; persons with information about the ideal traces of the crime; methods of concealing criminal activity; methods of countering the legal requirements of law enforcement agencies. The purpose of the operational-search characteristics of illegal trafficking in semiprecious stones is to identify, prevent, suppress and disclose these crimes, to identify the persons who prepare, commit or commit them, as well as to make optimal organizational and predictive decisions.

Ключевые слова: оперативно-розыскная деятельность; оперативно-розыскная характеристика; характеристика; элементы; структура; преступление; личность преступника; способ совершения преступления; предмет преступного посяательства.

Keywords: operational-search activity; operational-search characteristic; characteristic; elements; structure; crime; identity of the criminal; method of committing the crime; subject of criminal encroachment.

Преступление как объект исследования рассматривается различными науками сквозь призму собственного исследования. Именно поэтому в специальной литературе мы встречаем следующие характеристики: уголовно-правовую, криминалистическую, криминологическую, виктимологическую, социальную, нравственно-психологическую и т. п. Не стала исключением и оперативно-розыскная наука, которая усилиями ученых прошлого и современности для описания наиболее важных черт отдельных видов и форм преступности использовала термины: оперативно-тактическая характеристика (М. С. Бекмурзин, В. В. Волченков, В. В. Гордиенко, А. Б. Утевский, В. П. Перевозник, В. П. Шиенок и др.), общая характеристика (В. Г. Бобров, В. А. Дьяченко и др.), комплексная характеристика (Масленников К. И. и др.) и оперативно-розыскная характеристика (В. Д. Гребельский, С. С. Овчинский, С. С. Галахов, В. Д. Ларичев, О. П. Степанов, К. М. Тарсуков, А. Ю. Шумилов и др.).

Необходимо отметить, что спор между учеными – специалистами в оперативно-розыскной сфере относительно названия характеристики, наиболее полно отражающей специфику оперативно-розыскной деятельности, в настоящее время исчерпан. Он продолжался не долго (с конца 70-х – до начала 80-х гг. прошлого столетия), так как большинство исследователей сошлись на том, что термины оперативно-розыскная характеристика преступления и оперативно-тактическая характеристика соотносятся как общее и частное, в связи с чем первая поглощает вторую и дает наиболее полную информационную модель противоправного деяния.

Вместе с тем количество вопросов относительно содержания оперативно-розыскной характеристики того или иного преступления не становится меньше. Их все больше задают не только ученые, но и практики. Согласно проведенным нами исследованиям подготовленные и защищенные диссертационные исследования за последние десять лет по линейным темам содержат отдельный параграф под названием «Оперативно-розыскная характеристика». В каждом из этих диссертационных исследований молодые ученые изучают и оценивают вклад «корифеев» оперативно-розыскной науки и делают собственные выводы, ко-

торые в настоящее время нельзя признать унифицированными.

Именно поэтому считаем возможным высказаться относительно содержания оперативно-розыскной характеристики преступлений и ее структурных элементов. Надеемся, что наше мнение относительно данного института оперативно-розыскной деятельности позволит в концентрированном виде сделать выводы и высказать предложения, которые найдут свое применение в оперативно-розыскной науке и практике.

В рамках обозначенной проблемы мы провели интервьюирование девяти докторов философских наук, не сталкивающихся с оперативно-розыскной деятельностью (предварительно представив им материалы о содержании оперативно-розыскной характеристики), для объективной оценки содержащихся в специальной литературе исследований по данной проблематике. В результате интервьюирования были поставлены вопросы, которые требуют научного разрешения:

1. Каково содержание элементов оперативно-розыскной характеристики вида или группы преступлений и можно ли их унифицировать?
2. Чем отличается оперативно-розыскная характеристика от иных видов характеристик, не дублируют ли ее элементы иные характеристики (криминалистическую, криминологическую и т. д.)?
3. Соответствует ли потребностям оперативных сотрудников назначение оперативно-розыскной характеристики вида или группы преступлений?

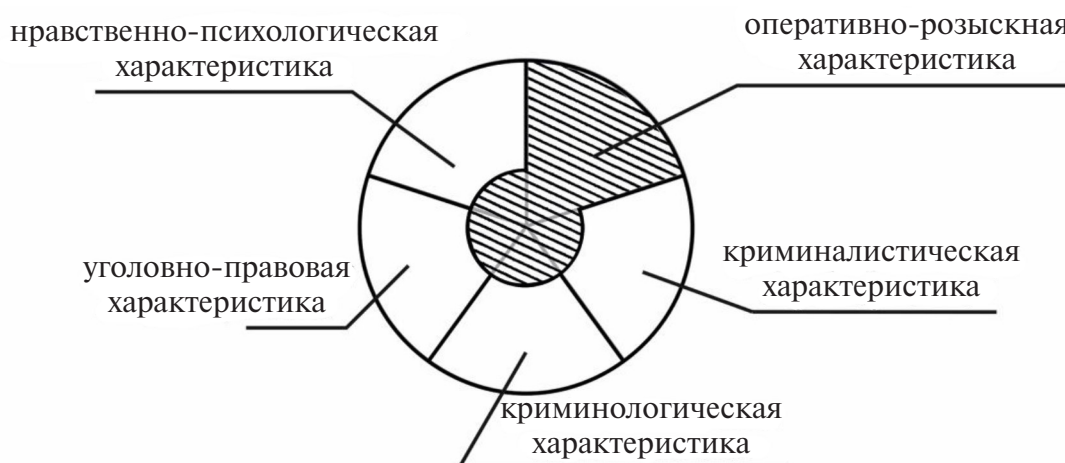
Попытаемся ответить на эти вопросы, поставленные «не специалистами» в оперативно-розыскной деятельности с позиции оперативно-розыскной науки, и рассмотрим их последовательно.

Прежде чем начать рассуждения по вопросу содержания элементов оперативно-розыскной характеристики преступлений, следует отметить, что она (характеристика) должна представлять собой «описание характерных, отличительных *качеств, свойств*, достоинства чего-нибудь» [7], именно характерных и отличительных, т. е. преступление должно быть описано с качественной стороны, а не количественной.

Интересно, что на ранних этапах научных исследований проблем оперативно-розыскной характеристики преступлений большинство авторов были согласны с тем, что оперативно-розыскная характеристика представляет собой некую совокупность элементов, составляющих основу криминалистической, криминологической, уголовно-правовой, психологической, социологической и иных характеристик с добавлением признаков оперативно-розыскного характера (Н. Н. Киселев), разведывательно-поисковых признаков (И. Р. Должиков),

специальных элементов (А. М. Абрамов, М. С. Картавенко). Е. Ф. Новиков также придерживается этой точки зрения, но считает, что эта особенность проявляется в агентурно-оперативном аспекте оперативно-розыскной характеристики, который является связующим звеном всего комплекса признаков оперативно-розыскной характеристики определенного вида преступлений [5]. Подобное представление содержания оперативно-розыскной характеристики в графическом варианте представлено на диаграмме 1.

Диаграмма 1



Полагаем, что при таком подходе оперативно-розыскная характеристика является неким придатком иных наук, изучающих преступления с позиции собственного предмета исследования. Прибавление к криминалистическим, криминологическим, уголовно-правовым и иным элементам некой секретной (специфической) составляющей не делает ее самостоятельной и самодостаточной характеристикой, а оперативно-розыскную деятельность лишает предмета собственного исследования.

Формальный перенос на площадку оперативно-розыскной деятельности исследований иных наук (криминалистики, криминологии, уголовного права, психологии и т. п.) не только не развивает последнюю, но и наносит ей вред. Видимо, по этой причине Р. С. Белкин подверг критике необоснованное, по его мнению, использование учеными в отраслевом научном аппарате оперативно-розыскной деятельности основных понятий криминалистики в частности при конструировании такого понятия, как «оперативно-розыскная характеристика преступления» [1, с. 63].

С учетом изложенного мы полагаем возможным предположить, что структурно оперативно-розыскная характеристика должна

состоять исключительно из элементов, которые, как было указано выше, описывают качественную сторону преступления и содержат «сведения, использование которых способствует эффективному применению разведывательно-поисковых сил, средств и методов оперативных аппаратов в борьбе с преступностью» [3, с. 27]. При таком подходе предлагаемые отдельными авторами такие элементы, как совокупность сведений о преступности, получаемых из официальных статистических данных, динамика и структура преступности, субъективная и объективная сторона преступного деяния (уголовно-правовой аспект) и т. п., не могут быть структурными элементами оперативно-розыскной характеристики.

Более того, нам представляется, что отсутствует необходимость выделения отдельного (особенного, секретного) оперативно-розыскного элемента, который бы приближал изучаемую характеристику к оперативно-розыскной деятельности, так как каждый из элементов оперативно-розыскной характеристики должен рассматриваться сквозь призму ее особого статуса, как информационной модели при принятии решений при осуществлении оперативно-розыскной деятельности.

Полагаем, что с учетом вышеизложенного к элементам оперативно-розыскной характеристики можно отнести способ совершения преступления (преступлений). Мы считаем, что этот элемент относится к оперативно-розыскной характеристике. В подтверждение нашей позиции можно привести высказывание В.А. Образцова и В.Г. Танасевича, которые, изучая криминалистическую характеристику преступления, пришли к выводу, что «даже при совпадении объектов каждая наука изучает их строго определенные отношения и закономерности и делает это под таким углом зрения, который обусловлен его предметом и целями» [6, с. 96–103].

Эта позиция должна быть распространена и на другие элементы оперативно-розыскной характеристики, к которым мы считаем можно отнести: предмет преступного посягательства; личность преступника; перечень предметов, механизмов и документов, на которых могут остаться материальные следы преступления; лица, обладающие информацией об идеальных следах преступления; способы сокрытия преступной деятельности; способы противодействия законным требованиям правоохранительных органов и т. п. Подобное представление содержания оперативно-розыскной характеристики в графическом варианте представлено на диаграмме № 2.

Диаграмма 2



В связи с тем, что мерилом любого теоретического вывода служит практика, приведем несколько примеров, которые позволят убедить взыскательного читателя в нашей правоте. Применительно к заявленной теме (незаконный оборот полудрагоценных камней) важной составляющей оперативно-розыскной характеристики являются место совершения преступления, его способ и личность преступника. Так, например, незаконная добыча янтаря сырца делится на два способа: *добыча на суше*, которая производится группами от 3 до 10 человек. В этом случае применяются вспомогательное оборудование мотопомпы, пожарные рукава, металлические трубы с размывочной насадкой и т. п. При этом преступники осуществляют подготовку котлована в диаметре, начинающимся с 15 м, и глубиной до 1,5 м. И *добыча в акватории*, которая производится группами, состоящими из 2–3 человек, использующих моторные суда с двигателями, имеющими конструктивные изменения, включающие демонтаж стандартного движителя в виде винта и установку движителя в виде переобору-

дованной водометной улитки. Кроме того, при анализе рассматриваемых преступлений выясняется, что они носят межрегиональный (межгосударственный) характер, так как добыча полудрагоценных камней (в большей степени янтаря и нефрита) осуществляется в том числе и для сбыта на территории зарубежных стран.

Таким образом, уяснив даже эти элементы оперативно-розыскной характеристики незаконно оборота полудрагоценных металлов, описанные в сокращенном виде, сотрудник оперативного подразделения принимает решение об эффективных методах документирования противоправной деятельности, в том числе с применением таких оперативно-розыскных мероприятий, как «Наблюдение», «Наведение справок», «Контролируемая поставка» и т. д. При этом учитываются особенности оперативно-розыскной характеристики, связанные с субъектами транспортировки, лицами, использующими должностное (служебное) положение в противоправных целях и т. д. В свою очередь при изучении личности преступника отрабатываются вопросы, относящиеся к осве-

домленности его окружения о преступной деятельности фигуранта и т. п.

Разобравшись с содержательной составляющей оперативно-розыскной характеристики, проясним свою позицию относительно вопроса о соответствии потребностям оперативных сотрудников назначения оперативно-розыскной характеристики вида или группы преступлений. Интересным представляется точка зрения различных ученых по данному вопросу. Так, большинство ученых считает, что она (характеристика) «должна представлять своего рода информационную парадигму, позволяющую помочь оперативному сотруднику на ее основе определить источники информации о конкретном виде преступления с целью ее последующего использования в выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений, а также установлении лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших» (М. В. Кондратьев) [2]. По мнению Р. Р. Насырова, назначение оперативно-розыскной характеристики — в решении стоящих перед оперативными аппаратами задач по раскрытию преступлений [4, с. 110], а с точки зрения Е. Ф. Новикова, предназначение оперативно-розыскной характеристики применительно к хищениям с объектов транспорта — в эффективном планировании и осуществлении оперативно-розыскных мероприятий по оперативно-розыскному обеспечению предупреждения хищений с объектов транспорта [5]. И подобные мнения по назначению оперативно-розыскной характеристики не единичны.

Нам представляется, что если и говорить о предназначении оперативно-розыскной характеристики с позиции задач оперативно-розыскной деятельности, то ограничиваться раскрытием или предупреждением преступлений не стоит, так как задачи оперативно-розыскной деятельности значительно шире.

Так, согласно положениям ст. 4 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»¹ задачами оперативно-розыскной деятельности являются: выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших; добывание информации о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской

Федерации; установление имущества, подлежащего конфискации.

Кроме того, считаем, что информация, содержащаяся в оперативно-розыскной характеристике отдельных видов или групп преступлений, может и должна использоваться в прогностической работе оперативного сотрудника и руководителя, а также при принятии тех или иных организационных действий. Так, на основе оперативно-розыскной характеристики возможно прогнозирование деятельности организованных групп и преступных сообществ, отдельных преступников; прогнозирование противодействия деятельности по выявлению и раскрытию преступлений; прогнозирование отдельных оперативно-розыскных ситуаций и т. п. Кроме того, при помощи оперативно-розыскной характеристики целесообразно осуществлять расстановку сил и средств, принятие организационно-штатных мероприятий и т. п.

Таким образом, полагаем, что общее предназначение оперативно-розыскной характеристики состоит в решении задач оперативно-розыскной деятельности, а также в принятии оптимальных организационных и прогнозных решений. Наша оговорка относительно общего предназначения оперативно-розыскной характеристики не случайна, так как при описании оперативно-розыскной характеристики конкретного вида или группы отдельные задачи оперативно-розыскной деятельности могут быть нивелированы.

Обобщив общетеоретические выкладки относительно содержания, элементов и предназначения оперативно-розыскной характеристики, считаем возможным наложить как кальку данные рассуждения на незаконный оборот полудрагоценных камней в целом и незаконный оборот янтаря в частности:

1. Оперативно-розыскная характеристика незаконного оборота полудрагоценных камней представляет собой информационную модель преступления, сформированную из различных источников, но проанализированную сквозь призму предмета оперативно-розыскной деятельности.

2. Основными элементами оперативно-розыскной характеристики незаконного оборота полудрагоценных камней являются: способ совершения преступления, место его совершения, предмет преступного посягательства; личность преступника; перечень предметов, механизмов и документов, с помощью которых совершается преступление; лица, обладающие информацией об идеальных следах преступления; способы сокрытия преступной деятельности; способы противодействия законным требованиям правоохранительных органов.

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

3. Предназначение оперативно-розыскной характеристики незаконного оборота полудрагоценных камней состоит в выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии данных

преступлений, а также выявлении и установлении лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, в принятии оптимальных организационных и прогнозных решений.

Список литературы:

1. Криминалистическое обеспечение деятельности криминальной милиции и органов предварительного расследования / под ред. Т. В. Аверьяновой, Р. С. Белкина. Москва, 1997.
2. Кондратьев М. В. Оперативно-розыскная характеристика преступлений: к описанию понятия. URL: <https://www.gramota.net/materials/3/2012/5-1/19.html> (дата обращения: 20.03.2021).
3. Ларичев В. Д. Оперативно-розыскная характеристика экономических преступлений: вопросы теории и практики в современных условиях // Безопасность бизнеса. 2008. № 2.
4. Насыров Р. Р. Оперативно-розыскная характеристика преступления: проблема содержания // Вестник Владимирского юридического института. 2012. № 3.
5. Новиков Е. Ф. Оперативно-розыскная характеристика хищений с объектов транспорта: понятие, сущность, значение // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2011. № 2.
6. Танасевич В. Г., Образцов В. А. О криминалистической характеристике преступлений // Вопросы борьбы с преступностью. Москва, 1976.
7. Толковый словарь Ожегова. URL: <https://www.endic.ru/ozhegov/Harakteristika-38090.html> (дата обращения: 20.03.2021).

Для цитирования:

Колесников Сергей Иванович. Оперативно-розыскная характеристика преступления: от теории к практике // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 116–121.

References:

1. Kriminalisticheskoe obespechenie deyatel'nosti kriminal'noj milicii i organov predvaritel'nogo rassledovaniya / pod red. T. V. Aver'yanovoj, R. S. Belkina. Moskva, 1997.
2. Kondrat'ev M. V. Operativno-rozysknaya harakteristika prestuplenij: k opisaniyu ponyatiya. URL: <https://www.gramota.net/materials/3/2012/5-1/19.html> (data obrashcheniya: 20.03.2021).
3. Larichev V. D. Operativno-rozysknaya harakteristika ekonomicheskikh prestuplenij: voprosy teorii i praktiki v sovremennykh usloviyakh // Bezopasnost' biznesa. 2008. № 2.
4. Nasyrov R. R. Operativno-rozysknaya harakteristika prestupleniya: problema sodержaniya // Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta. 2012. № 3.
5. Novikov E. F. Operativno-rozysknaya harakteristika hishchenij s ob'ektov transporta: ponyatie, sushchnost', znachenie // Izvestiya Irkutskoj gosudarstvennoj ekonomicheskoy akademii. 2011. № 2.
6. Tanasevich V. G., Obrazcov V. A. O kriminalisticheskoy harakteristike prestuplenij // Voprosy bor'by s prestupnost'yu. Moskva, 1976.
7. Tolkoviy slovar' Ozhegova. URL: <https://www.endic.ru/ozhegov/Harakteristika-38090.html> (data obrashcheniya: 20.03.2021).

For citation:

Kolesnikov Sergej Ivanovich. Operational search characteristics of a crime: from theory to practice // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). P. 116–121.

ВЯЧЕСЛАВ ОЛЕГОВИЧ ЛАПИН,
начальник отдела научно-исследовательского центра,
кандидат юридических наук, доцент
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: lapin78@mail.ru

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

ORCID 0000–0003–1539–1211

УДК 343.985.7

Дата поступления: 17 марта 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

VYACHESLAV OLEGOVICH LAPIN,
Candidate of Law, Associate Professor,
Head of Department 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: lapin78@mail.ru

Scientific Specialty:
12.00.12 – Criminalistics;
Forensic Activities;
Operational Investigative Activities.

Общие положения методики расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности: предпосылки формирования и перспективы разработки

General Provisions of the Methodology of Crime Investigation in the Sphere of Entrepreneurial Activity: Background of Formation and Prospects for Development

Аннотация

Актуальность рассмотрения вопросов формирования общих положений методики расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности обусловлена не только потребностями криминалистической науки, в части совершенствования частных методик расследования преступлений, но и запросами практиков, испытывающих потребность в современных методиках и рекомендациях по расследованию преступлений рассматриваемой категории, позволяющих оптимизировать процесс организации расследования и исключить факты переноса в уголовное судопроизводство гражданско-правовых споров между хозяйствующими субъектами. Только в 2020 г. зарегистрировано более 15 тыс. преступлений экономической направленности, совершенных субъектами предпринимательской деятельности, которые причинили ущерб в размере более 100 млрд рублей.

Постановка проблемы: за последние три десятилетия «криминалистическая методика

Annotation

The relevance of considering the issues of the formation of general provisions of the methodology for investigating crimes in the field of entrepreneurial activity (hereinafter – PvSPD) is due not only to the needs of forensic science, in terms of improving private methods of investigating crimes, but also by the requests of practitioners who are in need of modern methods and recommendations for investigating crimes of this category, allowing to optimize the process of organizing the investigation and to exclude the facts of transferring civil disputes between business entities to criminal proceedings. In 2020 alone, more than 15 thousand economic crimes committed by business entities were registered, which caused damage in the amount of more than 100 billion rubles.

The problem statement. Over the past three decades, «forensic methods for investigating certain types and groups of crimes» as the final section of forensic science has developed very dynamically, which is confirmed by hundreds

расследования отдельных видов и групп преступлений» как заключительный раздел криминалистической науки весьма динамично развивался, что подтверждается сотнями разработанных учеными-криминалистами методик расследования преступлений отдельных видов и групп, в том числе методик расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности.

Однако, несмотря на большое количество научной и методической литературы, в практической деятельности остается множество нерешенных проблем, связанных с расследованием преступлений в сфере предпринимательской деятельности. Кроме того, в условиях декриминализации экономики и наделения субъектов предпринимательской деятельности дополнительными гарантиями в уголовном судопроизводстве повышенное внимание обращено на качество и законность деятельности правоохранительных органов, расследующих уголовные дела о преступлениях рассматриваемой категории.

В таких условиях ученые-криминалисты не могут оставаться в стороне и должны обеспечить субъектов расследования наиболее эффективными криминалистическими методиками и рекомендациями по расследованию преступлений. Дополнительным аргументом разработки общих положений методики расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности выступает объективно сформировавшаяся в криминалистике тенденция разработки методик расследования преступлений высокой степени общности (базовых, родовых, комплексных), позволяющих расследовать преступления определенной группы, выделенных на основе уголовно-правовых и криминалистических признаков.

Цель исследования: выявить объективные предпосылки формирования общих положений методики расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности, а также на их основе предложить алгоритм их разработки.

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

Результаты и ключевые выводы: в статье проанализированы политические и правовые предпосылки формирования общих положений методики расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности, а также запросы следственной практики и объективные закономерности развития науки криминалистики. Рассмотрены современная практика создания частных методик расследования преступлений в сфере предприни-

of methods developed by forensic scientists for investigating crimes of certain types and groups, including methods for investigating PvSPD.

However, despite the large amount of scientific and methodological literature, in practice there are many unresolved problems associated with the investigation of the PvSPD. In addition, in the context of decriminalization of the economy and endowing business entities with additional guarantees in criminal proceedings, increased attention is paid to the quality and legality of the activities of law enforcement agencies investigating criminal cases of crimes of this category.

In such conditions, forensic scientists cannot stand aside and must provide the subjects of the investigation with the most effective forensic techniques and recommendations for the investigation of crimes. An additional argument for the development of general provisions of the PvSPD investigation methodology is the objectively formed tendency in forensic science to develop methods for investigating crimes of a high degree of generality (basic, generic, complex), allowing to investigate crimes of a certain group, identified on the basis of criminal law and forensic signs.

The purpose of the study: to reveal the objective prerequisites for the formation of general provisions of the methodology for investigating crimes in the field of entrepreneurial activity, and also, on their basis, to propose an algorithm for their development.

The research methods: general scientific (description, comparison), formal-logical (analysis, synthesis, analogy), content analysis, expert assessment.

The results and key findings. The article analyzes the political and legal preconditions for the formation of general provisions of the investigation methodology of the PvSPD, as well as the inquiries of investigative practice and the objective laws of the development of the science of forensic science. The modern practice of creating private methods for investigating PvSPD, as well as the tendency to develop methods for investigating crimes of a high degree of generality (basic, generic, complex) are considered. The advantages of the general provisions of the investigation methodology of the PvSPD are determined, which consist in the fact that already at the initial stage the investigator gain knowledge about the typical models of criminal activity; will be able to correctly recognize them from the actually available information; restore the mechanism of the crime and give them the correct qualifications; to delimit the signs of criminal encroachment from a civil dispute between economic entities; promptly outline the implementation of general

мательской деятельности, а также тенденция разработки методик расследования преступлений высокой степени общности (базовых, родовых, комплексных). Определены преимущества общих положений методики расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности, заключающиеся в том, что уже на первоначальном этапе следователь сможет получить знания о типовых моделях преступной деятельности, правильно их распознать по фактически имеющейся информации; восстановить механизм преступления и дать ему правильную квалификацию; отграничить признаки преступного посягательства от гражданско-правового спора хозяйствующих субъектов; оперативно наметить реализацию общих тактических задач и тактических комбинаций; определить перечень тех частных криминалистических методик расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности, которые ему потребуются с учетом специфики совершенного(ых) преступления(ий) в определенной сфере или отрасли экономики.

В заключении сформулированы требования к разработке общих положений методики расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности, а также предложен алгоритм действий по созданию соответствующих общих положений.

Ключевые слова: криминалистическая методика расследования преступлений; преступления в сфере предпринимательской деятельности; субъект предпринимательства; тактическая задача; тактическая комбинация (операция); структура криминалистической методики.

tactical tasks and tactical combinations; and finally, to determine the list of those private forensic methods of investigation of the PvSPD, which he will need, taking into account the specifics of the crime (s) committed in a particular sphere or branch of the economy.

In the conclusion, the requirements for the development of general provisions of the investigation methodology of the PvSPD are formulated, and an algorithm of actions to create the corresponding general provisions is proposed.

Keywords: forensic methodology for investigating crimes; crimes in the field of entrepreneurial activity; business entity; tactical task; tactical combination (operation); the structure of forensic methods.

В современных социальных и экономических условиях развития нашего государства на институт предпринимательства возлагаются большие надежды. Именно субъекты предпринимательской деятельности должны стать той движущей силой, которая позволит не только вытянуть экономику из кризисного состояния, но и создать необходимый задел для решения стратегических задач государства по достижению национальных целей развития.

Проблема защиты добросовестных предпринимателей от необоснованного уголовного преследования является весьма актуальной и широко обсуждаемой на различных уровнях. Решение отмеченной проблемы, а также исключение фактов давления на бизнес, в том числе со стороны коррумпированных должностных лиц правоохра-

нительных и контролирующих органов, является одной из приоритетных задач для МВД России.

Министром внутренних дел Российской Федерации генералом полиции Российской Федерации В. А. Колокольцевым в рамках расширенной коллегии дополнительно поставлена задача «обеспечить неукоснительное соблюдение законных прав и интересов хозяйствующих субъектов при проведении проверочных мероприятий. Категорически неприемлемо наше вмешательство в какие-либо гражданско-правовые споры между коммерческими организациями» [10].

Активная разработка и совершенствование частных криминалистических методик расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности (далее — ПвСПД), наблюдавшаяся в последние годы, безуслов-

но, ставит перед учеными-криминалистами серьезную задачу — переосмысления накопленного опыта, его систематизацию и в целом создание условий для повышения эффективности деятельности по расследованию преступлений.

Применительно к рассматриваемой категории преступлений следует отметить, что ключевыми факторами, детерминирующими создание общих положений методики расследования ПвСПД, выступают политические и правовые предпосылки, а также запросы практики и науки.

Развитие предпринимательства в Российской Федерации и создание благоприятных условий ведения бизнеса являются одной из стратегических задач. На государственном уровне проводится последовательный курс по декриминализации преступлений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также закрепляются дополнительные гарантии соблюдения прав субъектов предпринимательской деятельности, вовлекаемых в уголовное судопроизводство.

В таких условиях ученые-криминалисты не могут оставаться в стороне и должны обеспечить субъектов расследования наиболее эффективными криминалистическими методиками и рекомендациями по расследованию ПвСПД, позволяющими исключить вовлечение в уголовное судопроизводство добропорядочных субъектов предпринимательской деятельности.

При этом следователи, специализирующиеся на расследовании ПвСПД, всегда находятся на переднем краю борьбы с высокоинтеллектуальной преступностью, где даже незначительные недоработки, просчеты и промедление в принятии решений приводят к активному противодействию расследованию. Особый статус фигурантов по делу — субъектов предпринимательской деятельности привлекает повышенное внимание как в рамках ведомственного контроля, так и прокурорского надзора, не говоря уже об уполномоченных по защите прав предпринимателей на федеральном и региональном уровнях, а также представителях общественных объединений предпринимателей (РСПП, ТПП, Деловая Россия, Опора России).

Остаются весьма высокими и риски провокаций со стороны недобросовестных субъектов предпринимательской деятельности и попыток вовлечения правоохранительных органов в разрешение гражданско-правовых споров хозяйствующих субъектов.

Это все происходит на фоне закрепления правовых гарантий, предоставленных субъектам предпринимательской деятельности с сфере уголовного судопроизводства. В част-

ности, нормы, касающиеся порядка возбуждения уголовного дела (ч. 3 ст. 20 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации¹ (далее — УПК РФ), применения меры пресечения в виде заключения под стражу (ч. 1.1 статьи 108 УПК РФ), домашнего ареста (ч. 3 ст. 107 УПК РФ), обеспечения дополнительных прав предпринимателей, содержащихся под стражей и домашним арестом (п. 3.1 ч. 4 ст. 46, п. 9.1 ч. 4 ст. 47, ч. 13 ст. 107 УПК РФ), требований к правилам производства следственных действий, изъятия предметов и документов, их признания вещественными доказательствами (ст. 81.1, 164, 164.1 УПК РФ), а также освобождения от уголовной ответственности и прекращения уголовного преследования (ст. 76.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, ст. 28.1 УПК РФ).

Вышеизложенное свидетельствует о повышении требований к профессиональному мастерству следователей, осуществляющих расследование ПвСПД, а следовательно, и повышению качества криминалистических методик и методических рекомендаций по расследованию преступлений рассматриваемой категории.

Закономерным следствием реализации политических и правовых предпосылок выступает запрос практики на создание актуальных и оптимизированных к современным условиям криминалистических методик и методических рекомендаций по расследованию ПвСПД. Наличие серьезных просчетов по указанному направлению является объективным (количество оправданных лиц; фактов нарушений служебной дисциплины; доля возмещения ущерба от фактически причиненного; укомплектованность личным составом и др.). Следует признать, что при этом актуальных и отвечающих современным запросам практики методик и рекомендаций по расследованию преступлений рассматриваемой категории создается недостаточно, а многочисленные проблемы, негативно влияющие на быстроту и качество расследования преступлений, не решаются порой на протяжении многих лет (например, проблема несвоевременного предоставления Банком России информации о признаках неплатежеспособности кредитной организации, позволяющая злоумышленникам выводить миллиарды рублей, как правило, за рубеж, причиняя ущерб как вкладчикам и кредиторам, так и ГК «АСВ» в части возмещения гарантированной части вкладов). В то же время современные вызовы преступности требуют от сотрудников пра-

¹ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

воохранительных органов не только знание той или иной сферы экономической деятельности и наиболее характерных для нее способов преступлений, но уверенных навыков организации расследования не единичных ПвСПД, а их взаимосвязанных совокупностей с иными, в том числе коррупционными, преступлениями, совершаемыми ОГиПС на протяжении длительного времени в виде преступного промысла с вовлечением в преступную деятельность многочисленных субъектов предпринимательской деятельности как осведомленных, так и не осведомленных о преступном характере такой деятельности.

Сформировать указанные навыки будет намного проще в случае разработки общих положений методики расследования ПвСПД, содержащих знания об общих закономерностях подготовки, совершения и сокрытия подобных преступлений, в том числе совершения нескольких взаимосвязанных преступлений; основных направлениях расследования; общих тактических задачах и тактических комбинациях, порядке их реализации; организации взаимодействия с различными государственными органами, в том числе в цифровом формате, и других вопросов, характерных одновременно для всех ПвСПД.

Имеются, конечно же, и объективные предпосылки разработки общих положений методики расследования ПвСПД с точки зрения науки криминалистики.

Так, объективно сформировывалась тенденция разработки методик расследования преступлений высокой степени общности (базовых, родовых, комплексных), обусловленная направлениями развития заключительного раздела криминалистической науки — «Методика расследования преступлений отдельных видов и групп».

Определяя перспективные направления комплексирования частно-методических криминалистических рекомендаций, Р. С. Белкин выделил в качестве одного из таких направлений создание комплексов частно-методических криминалистических рекомендаций более высокого уровня обобщения, охватывающих несколько видов и даже родов преступных посягательств, но совершаемых не вообще, а в специальных условиях места, времени либо лицами, характеризующимися общими для них отличительным признаком [2, с. 599–600].

В современных условиях вопросами разработки криминалистических методик высокой степени общности посвящено не мало работ. Однако единства взглядов по указанному вопросу пока не достигнуто как с точки зрения терминологии, так и структуры и содержания рассматриваемых методик. Подоб-

ные криминалистические методики, объединяющие расследование нескольких видов и групп преступлений, ученые-криминалисты называют по-разному, например, базовые (В. О. Давыдов, 2020), укрупненные (Р. Н. Боровских, 2018), родовые (А. Н. Халиков, 2011; В. М. Прошин, 2019), комплексные (С. Л. Никонович, 2015; О. П. Грибунов, 2016), интегрированные (Р. В. Кулешов, 2017), групповые (Н. А. Данилова, 2006; С. А. Куемжиева, 2018), модульные (Т. С. Волчецкая, М. В. Авакян, 2019).

Вместе с тем вопрос о необходимости и целесообразности разработки таких криминалистических методик расследования преступлений вызывает живые дискуссии и научные споры [3; 16–18, с. 50–54; 19–20]. Суть спора заключается в диаметрально противоположных оценках целесообразности и перспективности разработки криминалистических методик высокой степени общности.

Бесспорно одно, что обе стороны указанной деятельности и разработчики частных криминалистических методик расследования преступлений высокой или меньшей степени общности и правоприменители должны добросовестно выполнять свою работу, обладать необходимым уровнем профессиональной подготовки и владеть, как справедливо отмечает Н. П. Яблоков [21, с. 179–182], криминалистическим мышлением. Нельзя забывать того, что деятельность следователя на всех этапах расследования требует творческого и индивидуального подхода к каждому делу, при этом частные методики и типовые рекомендации для следователя лишь общий ориентир, а не универсальный для всех ситуаций пошаговый план действий.

Также стоит согласиться и с профессором В. Я. Колдиным, который отметил, что подобные методики «отражают наиболее общие закономерности объекта исследования и самой криминалистической деятельности, они успешно используются для создания методик более частного уровня, а также для систематизации методик в разного рода классификаторах и рубрикаторах. В процессе обучения они являются основой методологической и методической подготовки криминалистов. При отсутствии частных специализированных методик они используются в качестве методической базы для создания конкретной рабочей методики решения криминалистической задачи. Вместе с тем следует предостеречь от создания общих методик, объединяющих объекты, между которыми отсутствуют значимые криминалистические связи. Такие «методики» неинформативны и в силу этого нефункциональны. Тем более нельзя охватывать одной даже общей

методикой разнородные преступления» [6, с. 47].

Полагаем, что отмеченная научная дискуссия продолжится и дальше, однако за последние годы уже разработано более 20 подобных криминалистических методик только применительно к преступлениям в сфере экономики. К числу таких базовых (родовых, комплексных) криминалистических методик расследования ПвСПД, т. е. методик высокой степени общности, следует отнести работы, подготовленные следующими учеными-криминалистами: В. И. Рохлиным [13], И. В. Александровым [1], М. В. Субботиной [15], Н. А. Даниловой [5], А. В. Шмониным [20], Ю. В. Гаврилиным [4], Е. С. Лапиным [9], О. С. Кучиным [8]; С. Л. Никоновичем [11], Р. Н. Боровских [3], В. М. Прошиным [12].

Применительно к разрабатываемым общим положениям методики расследования ПвСПД, как частной криминалистической методики высокой степени общности, постараемся аргументировать свою позицию. По нашему мнению, разработка общих положений методики расследования ПвСПД открывает следующие дополнительные возможности:

1. Будут определены общие закономерности с высокой долей вероятности, присущие определенной группе ПвСПД, а также деятельности правоохранительных органов по их расследованию; выделен комплекс тактических задач, носящих общий характер для расследования ПвСПД.

Полагаем, что в качестве основания для создания общих положений криминалистической методики расследования ПвСПД необходимо объединить преступления, отвечающие следующим признакам:

– преступления совершены в сфере предпринимательской деятельности, осуществляемой на законных основаниях, либо под прикрытием такой деятельности;

– преступления совершены субъектом предпринимательской деятельности (т. е. зарегистрированным в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя в установленном законом порядке и внесенным в ЕГРЮЛ или ЕГРИП соответственно) или иным лицом, осуществляющим фактическое руководство формально-легитимной организацией;

– преступления совершены индивидуальным предпринимателем в связи с осуществлением им предпринимательской деятельности и (или) управлением принадлежащим ему имуществом, используемым в целях предпринимательской деятельности, либо если эти преступления совершены членом органа управления коммерческой организации в связи

с осуществлением им полномочий по управлению организацией либо в связи с осуществлением коммерческой организацией предпринимательской или иной экономической деятельности;

– путем умышленного нарушения правил нормативного характера, регулирующих сферу экономической деятельности (административное, уголовное, гражданское, налоговое, бюджетное, таможенное, трудовое, валютное, банковское, антимонопольное законодательство, законодательство в сфере государственных закупок и др.), или обязательств, вытекающих из договоров и сделок гражданско-правового характера;

– преследуя корыстный мотив (достижение противоправной экономической выгоды, извлечение криминального дохода, получение неконкурентных преимуществ, неисполнение обязанностей по уплате налогов и сборов);

– потерпевшими могут выступать граждане (потребители), организации (контрагенты) и государство.

Объединение преступлений, отвечающих указанным признакам, позволит обеспечить единство общих положений методики расследования ПвСПД и одновременно наличие общих закономерностей.

2. Формирование общих (типичных) закономерностей, характерных для всех объединяемых частных методик расследования ПвСПД, будет правильным как с научной, так и с методической точек зрения. Поскольку будет обеспечена необходимая траектория приращения знаний – «от общего к частному», позволяющая следователю сначала освоить типовые задачи, общие закономерности совершения отдельных видов преступлений, характерных действий по разрешению проблемных ситуаций, а потом изучать специфику расследования отдельных видов преступлений в рамках соответствующих частных криминалистических методик.

В связи с этим отметим, что, как верно указывает профессор

В. А. Образцов, а в последующем и профессор М. В. Субботина (только применительно к базовым методикам), «объективные предпосылки для разработки общих методик расследования заложены в диалектической связи класса и видов явлений, входящих в данный класс. Эта связь и определяет соответствующую стратегию научного познания.

Включая в себя несколько различных видов, всякий класс характеризуется как некоторым общим содержанием, присущим всем видам, так и специфическими особенностями каждого вида. Эти противоположные характеристики представлены в каждом отдельном

виде, что и дает возможность при его изучении обнаружить в нем не только специфическое содержание, но и такое, которое является общей характеристикой как этого, так и других видов, т. е. характеристикой всего класса» [7, с. 587; 14, с. 22].

3. Общие положения методики расследования ПвСПД станут тем фундаментом для разработки частных криминалистических методик, которые в меньшей степени подвержены изменениям, вызванным прежде всего корректировкой отраслевого законодательства, отражающего специфику нормативного регулирования той или иной сферы либо отрасли экономики. Таким образом, будут снижены риски «морального устаревания» общих положений методики расследования ПвСПД, а в случаях изменений, затрагивающих одновременно все виды ПвСПД, не придется подвергать корректировке все частные методики, ограничившись внесением изменений в общие положения.

4. При условии создания таких общих положений ученым-разработчикам частных криминалистических методик не придется тратить время на формулировку и описание общих тактических задач и алгоритма их разрешения. Это создаст дополнительные возможности для более детального изучения особенностей выдвижения и проверки следственных версий, производства отдельных следственных действий, повысит детализацию и разнообразие типичных следственных ситуаций, позволит больше уделить внимания разрешению проблемных вопросов, возникающих в процессе расследования. Весьма важно обратить дополнительное внимание и на более качественную проработку вопросов, регламентации функционирования отдельных отраслей экономики. Уверены, что это будет позитивным фактором для развития криминалистических методик, усиления их практической направленности.

5. Обучение общим положениям методики расследования ПвСПД позволит следователю уже на первоначальном этапе получить знания о типовых моделях преступной деятельности; правильно их распознать по фактически имеющейся информации; восстановить механизм преступления и дать им правильную квалификацию; отграничить признаки преступного посягательства от гражданско-правового спора хозяйствующих субъектов; оперативно на первоначальном этапе наметить реализацию общих тактических задач и тактических комбинаций; определить перечень тех частных криминалистических методик расследования ПвСПД, которые ему потребуются с учетом специфики совершенного(ых) преступления(ий) в опре-

деленной сфере или отрасли экономики. Это лишь примерный перечень преимуществ, который получит следователь, пользуясь общими положениями методики расследования ПвСПД.

Создание и разработка криминалистических методик расследования преступлений высокой степени общности – процесс закономерный, однако весьма непростой как с точки зрения обоснования научной состоятельности, так и практической реализации.

Признавая объективность существующих предпосылок для формирования общих положений методики расследования ПвСПД, обратим внимание на принципиальную важность соблюдения имеющихся в науке криминалистике рекомендаций по созданию методик высокой степени общности.

1. Так, одним из первых шагов по разработке общих положений методики расследования ПвСПД является определение группы объединяемых преступлений, имеющих общие как уголовно-правовые (отдельные составы, предусмотренные гл. 21–26 и 32 Уголовного кодекса Российской Федерации² (далее – УК РФ)), так и криминалистические признаки – «сфера предпринимательской деятельности».

В основу разработки общих положений методики будут положены ПвСПД, под которыми понимаются общественно опасные уголовно наказуемые умышленные деяния, совершенные субъектами предпринимательства в процессе осуществления предпринимательской или иной экономической деятельности либо под прикрытием такой деятельности, путем нарушения нормативно-регламентированной легальной модели предпринимательской деятельности в той или иной сфере или отрасли экономики, преследуя корыстный мотив для извлечения криминального дохода или причинения материального ущерба гражданам, организациям или государству.

2. Далее обосновывается и аргументируется авторская позиция по выбранным общим признакам и формируется перечень составов преступлений, объединяемых в группу. За основу формирования общих положений методики расследования ПвСПД предлагается взять преступления, отвечающие ранее вышеуказанным критериям и предусмотренные гл. 21–26 и 32 УК РФ, а именно: ст. 159, 159.1, 159.2, 159.5, 160, 165, 171, 171.1, 171.2, 171.3, 172, 172.1, 172.2, 172.3, 173.1, ч. 2 ст. 173.2, 174, 174.1, 176, 178, 180, 183, 187, 191, 191.1, 193, 193.1, 194,

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

195–199, 199.1, 199.2, 200.2, 200.3, 201, 201.1, 226.1, 235.1, 238.1, 327.1, 327.2.

3. На следующем этапе предполагается определить место общих положений методики расследования ПвСПД в системе криминалистических методик. Полагаем, что они будут относиться к частным криминалистическим методикам высокой степени общности, а следовательно, будут занимать место на втором этаже системы заключительного раздела криминалистики.

4. В дальнейшем автор-разработчик должен определить наиболее характерные общие закономерности как преступной деятельности, так и деятельности по расследованию преступлений объединяемой группы преступлений, которые лягут в основу общих положений методики расследования ПвСПД (например, основные направления расследования, общие тактические задачи и тактические комбинации (операции) по их разрешению).

5. При разработке общих положений методики расследования ПвСПД необходимо четко следовать как общим принципам криминалистической науки, так и частным принципам разработки криминалистических методик расследования преступлений. Возможно, автор-разработчик предложит свои принципы, которые, по его мнению, будут определяющими и необходимыми при создании соответствующей методики высокой степени общности.

6. Важнейшим этапом является определение структуры и содержания общих положений методики расследования ПвСПД, который во многом будет определяющим с точки зрения отражения специфики объединяемой группы преступлений и разра-

ботки общих практических рекомендаций по их расследованию. В обязательном порядке, как нам представляется, должны быть рассмотрены вопросы, отражающие: современную практику организации расследования и нормативного правового регулирования той или иной сферы деятельности, в которой совершаются изучаемые преступления; детальный анализ ПвСПД как криминалистической категории; историю развития методик расследования преступлений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; современное состояние криминалистических методик расследования ПвСПД; объективную обусловленность формирования общих положений криминалистической методики расследования ПвСПД, а также иные более традиционные элементы криминалистических методик расследования преступлений.

Таким образом, формирование общих положений криминалистической методики расследования ПвСПД определено комплексом объективных предпосылок реализации государственной политики развития и поддержки предпринимательства, а также запросами практики, обусловленными острой необходимостью повышения эффективности деятельности по расследованию ПвСПД, и закономерностями развития криминалистической науки.

Полагаем, что результаты настоящего исследования, включая алгоритм разработки общих положений методики расследования ПвСПД, позволят нам в ближайшее время завершить начатую работу, а также вызовут интерес ученых-криминалистов к разработке иных криминалистических методик расследования преступлений высокой степени общности.

Список литературы:

1. Александров И. В. Теоретические и прикладные проблемы расследования налоговых преступлений: дис. ... д-ра. юрид. наук. Екатеринбург, 2003.
2. Белкин Р. С. Избранные труды. Москва, 2008.
3. Боровских Р. Н. Теоретические основы и прикладные аспекты расследования преступлений в сфере страхования: дис. ... д-ра. юрид. наук. Москва, 2018.
4. Гаврилин Ю. В. Расследование преступлений, посягающих на информационную безопасность в сфере экономики: теоретические, организационно-тактические и методические основы: дис. ... д-ра. юрид. наук. Москва, 2009.

References:

1. Aleksandrov I. V. Teoreticheskie i prikladnye problemy rassledovaniya nalogovyh prestuplenij: dis. ... d-ra. yurid. nauk. Ekaterinburg, 2003.
2. Belkin R. S. Izbrannye trudy. Moskva, 2008.
3. Borovskih R. N. Teoreticheskie osnovy i prikladnye aspekty rassledovaniya prestuplenij v sfere strahovaniya: dis. ... d-ra. yurid. nauk. Moskva, 2018.
4. Gavrilin Yu. V. Rassledovanie prestuplenij, posyagayushchih na informacionnyuyu bezopasnost' v sfere ekonomiki: teoreticheskie, organizacionno-takticheskie i metodicheskie osnovy: dis. ... d-ra. yurid. nauk. Moskva, 2009.

5. Данилова Н.А. Методика расследования преступлений в сфере банковской деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2006.
6. Колдин В.Я. Криминалистическая методика: особенности или стратегия расследования?! // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2014. № 4.
7. Криминалистика: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. В.А. Образцова. Москва, 1999.
8. Кучин О.С. Криминалистическая теория и практика выявления и расследования незаконного оборота ценностей: дис. ... д-ра. юрид. наук. Москва, 2011.
9. Лапин Е.С. Расследование преступлений, совершенных против интеллектуальной собственности: дис. ... д-ра. юрид. наук. Москва, 2011.
10. Материалы заседания расширенной коллегии МВД России, состоявшейся 26 февраля 2020 г. URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/persons/310/events/62860> (дата обращения: 21.02.2021).
11. Никонович С.Л. Теория и практика расследования преступлений в сфере оборота драгоценных металлов и драгоценных камней: дис. ... д-ра. юрид. наук. Москва, 2015.
12. Прошин В.М. Теория и практика расследования налоговых преступлений: дис. ... д-ра. юрид. наук. Краснодар, 2019.
13. Рохлин В.И. Проблемы совершенствования методик расследования преступлений в сфере хозяйственной деятельности: дис. ... д-ра. юрид. наук. Москва, 1992.
14. Субботина М.В. Концепция формирования базовых методик расследования преступлений: монография. Волгоград, 2007.
15. Субботина М.В. Криминалистические проблемы расследования хищений чужого имущества: дис. ... д-ра. юрид. наук. Волгоград, 2004.
16. Субботина М.В. Структура базовой методики расследования преступлений // Вестник криминалистики. 2006. Вып. 2 (18).
17. Чурилов С.Н. Криминалистическая методика расследования: проблемы, тенденции, перспективы. Москва, 2011.
18. Чурилов С.Н. О перспективах развития криминалистических методик // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 6 (50).
19. Шмонин А.В. Методика расследования преступлений: учебное пособие. Москва, 2006.
20. Шмонин А.В. Общие положения методики расследования преступлений, соверша-
5. Danilova N.A. Metodika rassledovaniya prestuplenij v sfere bankovskoj deyatel'nosti: voprosy teorii i praktiki: dis. ... d-ra. yurid. nauk. Sankt-Peterburg, 2006.
6. Koldin V. Ya. Kriminalisticheskaya metodika: osobennosti ili strategiya rassledovaniya?! // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo. 2014. № 4.
7. Kriminalistika: uchebnik. 2-e izd., pererab. i dop. / pod red. V.A. Obrazcova. Moskva, 1999.
8. Kuchin O.S. Kriminalisticheskaya teoriya i praktika vyyavleniya i rassledovaniya nezakonnogo oborota cennostej: dis. ... d-ra. yurid. nauk. Moskva, 2011.
9. Lapin E.S. Rassledovanie prestuplenij, sovershennyh protiv intellektual'noj sobstvennosti: dis. ... d-ra. yurid. nauk. Moskva, 2011.
10. Materialy zasedaniya rasshirennoj kollegii MVD Rossii, sostoyavshejsya 26 fevralya 2020 g. URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/persons/310/events/62860> (data obrashcheniya: 21.02.2021).
11. Nikonovich S.L. Teoriya i praktika rassledovaniya prestuplenij v sfere oborota dragocennyh metallov i dragocennyh kamnej: dis. ... d-ra. yurid. nauk. Moskva, 2015.
12. Proshin V.M. Teoriya i praktika rassledovaniya nalogovyh prestuplenij: dis. ... d-ra. yurid. nauk. Krasnodar, 2019.
13. Rohlin V.I. Problemy sovershenstvovaniya metodik rassledovaniya prestuplenij v sfere hozyajstvennoj deyatel'nosti: dis. ... d-ra. yurid. nauk. Moskva, 1992.
14. Subbotina M.V. Konceptiya formirovaniya bazovyh metodik rassledovaniya prestuplenij: monografiya. Volgograd, 2007.
15. Subbotina M.V. Kriminalisticheskie problemy rassledovaniya hishchenij chuzhogo imushchestva: dis. ... d-ra. yurid. nauk. Volgograd, 2004.
16. Subbotina M.V. Struktura bazovoi metodiki rassledovaniya prestuplenij // Vestnik kriminalistiki. 2006. Vyp. 2 (18).
17. Churilov S.N. Kriminalisticheskaya metodika rassledovaniya: problemy, tendencii, perspektivy. Moskva, 2011.
18. Churilov S. N. O perspektivah razvitiya kriminalisticheskikh metodik // Vestnik Akademii General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii. 2015. № 6 (50).
19. Shmonin A.V. Metodika rassledovaniya prestuplenij: uchebnoe posobie. Moskva, 2006.
20. Shmonin A.V. Obshchie polozheniya metodiki rassledovaniya prestuplenij, sovershaemyh s ispol'zovaniem bankovskih tekhnologij: dis. ... d-ra. yurid. nauk. Moskva, 2007.

емых с использованием банковских технологий: дис. ... д-ра. юрид. наук. Москва, 2007.

21. Яблоков Н. П. Криминалистическая методика расследования: история, современное состояние, проблемы: монография. Москва, 2016.

Для цитирования:

Лапин Вячеслав Олегович. Общие положения методики расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности: предпосылки формирования и перспективы разработки // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 122–131.

21. *Yablokov N. P.* Kriminalisticheskaya metodika rassledovaniya: istoriya, sovremennoe sostoyanie, problemy: monografiya. Moskva, 2016.

For citation:

Lapin Vyacheslav Olegovich. General provisions of the crime methodology investigation in the sphere of entrepreneurial activity: background of formation and prospects for development // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). P. 122–131.

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

E-mail: tischagin@yandex.ru

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

УДК 343.102:57:087

Дата поступления статьи: 16 ноября 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

ALEKSANDR VADIMOVICH PARFYONOV,
Candidate of Law, Associate Professor,
Head of the Department of Organization
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: tischagin@yandex.ru

Scientific Specialty:
12.00.12 – Criminalistics;
Forensic Activities;
Operational And Investigative Activities.

Использование психологической информации в розыскной и идентификационной деятельности

Use of Psychological Information in Search and Identification Activities

Аннотация

Актуальность данной темы связана с рассмотрением концептуального подхода к использованию психологической информации в розыскной и идентификационной деятельности в Российской Федерации с позиций психологического, криминологического, криминалистического и оперативно-розыскных подходов, т. е. разбор комплекса ключевых положений, которые определяют общую направленность и предметность исследуемого направления.

Постановка проблемы: при проведении работы по обобщению имеющегося отечественного и зарубежного опыта использования психологической информации для составления психологических портретов предполагаемых преступников и их жертв, разыскиваемых и идентифицируемых лиц в ходе осуществления розыскной и идентификационной деятельности в Российской Федерации была выявлена потребность в научном анализе и мониторинге состояния указанного направления деятельности и ее методическом обеспечении.

Цель исследования: развитие научного понимания теоретической проблематики совершенствования подходов по использованию психологической информации в розыскной и идентификационной деятельности, поиск решения этих проблем.

Annotation

The relevance of this topic is related to the consideration of the conceptual approach to the use of psychological information in search and identification activities in the Russian Federation from the standpoint of psychological, criminological, criminalistic and operational search approaches, i.e., the analysis of a set of key provisions that determine the general direction and continuity of the direction under study.

The problem statement: when carrying out work on generalization of the available domestic and foreign experience of using psychological information for drawing up psychological portraits of alleged criminals and their victims, wanted and identified persons in the course of carrying out search and identification activities in the Russian Federation, the need for scientific analysis and monitoring of the state of this area of activity and its methodological support was identified.

The aim of the research is to develop a scientific understanding of the theoretical problems of improving approaches to the use of psychological information in search and identification activities, and to find solutions to these problems.

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

The results and key conclusions: based on the

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

Результаты и ключевые выводы: на основе результатов собственных исследований обращается внимание на то, что в оперативно-розыскной доктрине не созданы теоретические разрешения рассматриваемых вопросов. Предлагаются не только решения, но и новые взгляды по вопросам психолого-методического обеспечения розыскной и идентификационной деятельности. На основе анализа различных научных подходов и степени разработанности проблематики розыскной и идентификационной деятельности рассматривается вопрос о наличии проблемы в данном направлении научного знания.

Ключевые слова: психологическая информация; оперативно-розыскная деятельность; розыскная и идентификационная деятельность; розыск; установление местонахождения; опознание; идентификация.

results of our own research, attention is drawn to the fact that the operational-search doctrine does not create theoretical solutions to the issues under consideration. It offers not only solutions, but also new views on the issues of psychological and methodological support of search and identification activities. On the basis of the analysis of various scientific approaches and the degree of development of the problems of search and identification activities, the question of the existence of a problem in this area of scientific knowledge is considered.

Keywords: *psychological information; operational-search activity; search and identification activity; search; location determination; identification; identification.*

Достижение новых и более высоких уровней развития преступности посредством применения современных технологий, изменений в социальных, экономических, правовых и т. п. сферах общества требует от правоохранительных органов дальнейшего совершенствования подходов в использовании имеющихся и поиске новых средств и методов при решении задач розыскной и идентификационной деятельности.

В решении рассматриваемых задач активно и комплексно задействуются средства, силы и методы, применяются тактические приемы, используются различные способы розыскной и идентификационной деятельности, организуются оперативно-розыскные мероприятия. Сочетания мероприятий, осуществляемых правоохранительными органами в ходе ведения дел оперативного учета, решения задач по выявлению, раскрытию и предотвращению преступлений, эффективному розыску различных категорий разыскиваемых лиц и опознанию объектов данной деятельности заключаются в содержании одной из организационно-тактических форм оперативно-розыскной деятельности – оперативная разработка [9, с. 40–41].

В рамках оперативной разработки в современных условиях назрела острая необходимость использования как социально-психологических особенностей участников розыскной и идентификационной

деятельности [13, с. 561], так и психологической информации об объектах этой деятельности [15, с. 612].

Рассматривая вопросы использования психологической информации в розыскной и идентификационной деятельности, необходимо обратить внимание на то, что с начала 70-х гг. прошлого столетия оперативно-розыскная психология начала учитываться в качестве частной теории оперативно-розыскной деятельности [3, 6, 12].

Особенным признаком розыскной и идентификационной деятельности является ее преимущественно негласный характер. Именно это определяет психологическую особенность и ряд специальных требований к субъектам данной деятельности [11, с. 138].

На основе имеющегося отечественного и зарубежного опыта использования психологической информации в розыскной и идентификационной деятельности можно выделить следующие направления:

- составление поисковых психологических портретов серийных преступников (анализ преступного поведения и построение информационной модели преступника при раскрытии серийных, особо тяжких преступлений против личности) [13, с.156];

- психолингвистический анализ как метод идентификации преступника;

- применение полиграфов (регистраторов психологического стресса) для оценки выраженности психофизиологических реакций

в процессе опроса с целью выявления скрывае-
мой информации;

– применение гипноза (использование пси-
хофизиологического феномена активации па-
мяти потерпевших и свидетелей с целью вос-
произведения деталей происшествия по тем
или иным причинам, не зафиксировавшихся
в памяти) [14, с.156];

– использование хронобиологии (биорит-
мологии) и т. д. [8].

На современном этапе развития розыскной
и идентификационной деятельности исполь-
зование психологической информации в ее ор-
ганизации является новой тактической зада-
чей [4, с. 5], отвечающей современным запро-
сам теории и практики, имеющей прикладное
значение в организации розыскной и иденти-
фикационной деятельности.

Под психологической информацией (ин-
формация о личности) понимается информа-
ция, полученная путем применения всего ар-
сенала методик психологических исследований
(результаты обследования, выводы и рекомен-
дации психолога в устной форме, на бумажных
и магнитных носителях)¹.

Психологическая информация, использу-
емая в розыскной и идентификационной дея-
тельности, получаемая оперативными сотруд-
никами, организующими розыскную и иден-
тификационную деятельность по розыску
различных категорий разыскиваемых, а так-
же идентификации лиц и неопознанных тру-
пов представляет собой сведения и знания
о человеке, окружающей обстановке, предме-
тах, фрагментах, следах. При этом оператив-
ные сотрудники обязаны решать стоящие пе-
ред ними задачи, взаимодействуя со следствен-
ными работниками, привлекая практических
психологов, сотрудников экспертно-крими-
налистических подразделений и судебных ме-
диков. Рассматриваемые нами сведения и зна-
ния дают возможность получения психологи-
ческого портрета разыскиваемых и иденти-
фицируемых лиц, а также опознаваемых трупов
людей. На основе полученных данных мож-
но сделать предположения о расовой принад-
лежности, поле, возрасте, об образовательном
уровне, о способности мышления, привычках,
профессиональных и других специальных на-
выках, перенесших и имеющих заболевания,
об испытываемых чувствах, психических
наклонностях и расстройствах, желаниях, фан-
тазиях, об отношениях к религии, о перспекти-
вах и возможностях существовать в окружаю-
щем мире и т. д.

Применяя методику использования психо-
логической информации в ходе осуществле-
ния розыскной и идентификационной деятель-
ности, следует обращать внимание на специ-
фические особенности психологического портрета
лиц, специализирующихся на конкретных ви-
дах преступлений и психологических особен-
ностях жертв преступлений – без вести пропав-
шие и неопознанные трупы граждан. Так, пси-
хологический портрет маньяка-убийцы име-
ет существенные отличия от вора-карманника,
грабителя, мошенника, преступника, занимаю-
щегося преступной деятельностью в сфере вы-
соких технологий и т. п. Все преступники, спе-
циализирующиеся на тех или иных преступле-
ниях, имеют специфические отличия в психо-
логическом аспекте, но их объединяет то, что
все они ведут антиобщественную и незаконную
деятельность и способны на преступления раз-
личной категории и тяжести².

Например, рассматривая проблематику розы-
ска лиц, скрывающихся от правосудия за совер-
шение преступлений против половой неприкос-
новенности и половой свободы личности, а так-
же организовав работу по розыску лиц, пропавших
без вести, при наличии информации и рабочих
версий о том, что пропавшие стали жертвами на-
сильщиков, а равно и при проведении идентифи-
кационной работы по опознанию неустановлен-
ных трупов с признаками насильственной смер-
ти, связанной с изнасилованием, правоохрани-
тельные органы сталкиваются с некоторыми
сложностями, а именно с проблематикой меж-
дисциплинарных взаимоотношений. В данной
ситуации основной проблемой, включающей
в себя множество аспектов (социальных, моти-
вационных, нравственных, медицинских, психо-
логических), является обязательность их рассмо-
трения с целью получения психологической ин-
формации как о предполагаемых преступниках,
так и о жертвах преступления³.

² Пример из практики: в Бюро СМЭ при осмотре трупа мужчины с огнестрельным ранением, обнаруженного в ночные часы на улице в жилом квартале г. Улан-Удэ, выяснилось, что на месте обнаружения трупа присутствовал презерватив. В ходе проведения следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий было установлено, что убитый, в темное время суток, в безлюдных местах совершал преступления (кражи из автомашин, грабежи одиноких прохожих и изнасилования женщин), причем заранее одевал контрацептивные средства для совершения преступных деяний. При совершении им кражи из автомобиля был застигнут и убит из огнестрельного оружия на месте совершения преступления хозяином этой машины – лицом, занимающим высшее положение в преступной иерархии.

³ Пример из практики: за преступление, предусмотренное ст. 105 Уголовного кодекса Российской Федерации, совершенное группой лиц, разыскивалась гражданка К. Трех соучастников данного преступного деяния следствием установить не представилось возможным. При проведении розыскных мероприятий по установлению местонахождения разыскиваемой К. версия о том, что она сама стала жертвой преступления (убийства), первоначально не выдвигалась и не проверялась. В ходе осуществления проверок по местам проживания, связей разыскиваемой были обнаружены на полу одного из «притонов» множественные следы крови. В ходе проведения про-

¹ Об утверждении Положения о психологической информации: приказ Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 14 декабря 2000 г. № 1166.

Анализ уголовных дел и дел оперативного учета дал возможность обозначить основные критерии исследования личности устанавливаемых и разыскиваемых преступников и их жертв, имеющие важное значение для оперативно-розыскной, криминологической, криминалистической характеристики розыскной и идентификационной деятельности: социальные, биологические, нравственно-психологические, мотивационные признаки [7, с. 21–34].

При оценке⁴ социального статуса предполагаемого преступника, разыскиваемого за совершение таких серийных преступлений, как изнасилование, необходимо иметь в виду, что большая часть рассматриваемых преступлений не находят отражения в официальной статистике. Так, по мнению криминологов, в России заявляется только каждое десятое – двенадцатое изнасилование [1]. По результатам же проведенного автором исследования можно утверждать, что до официальной статистики доходит только одно из пятидесяти – шестидесяти преступлений сексуального характера.

Изучение психологического портрета рассматриваемой категории преступников позволяет сделать вывод о их низком уровне социальной активности, что имеет причинно-следственную связь с алкоголизмом и наркологическими заболеваниями. Алкоголь и наркотики можно рассматривать как сильное эrogenное средство, действующее на человека, а также как способ сближения лиц разного пола, способствующий реализации преступного умысла, направленного против жертвы. Так, исследование социально-психологических особенностей лиц, осужденных за убийства, сопряженные с изнасилованиями, показало, что 58,7 % имеют судимость; 25,8 % – гомосексуальный опыт; 73,7 % страдают алкоголизмом либо злоупотребляют алкоголем, а 92,6 % совершали преступления в алкогольном опьянении либо в наркотическом состоянии.

В целом, рассматривая особенность розыска лиц из числа наркозависимых, необходимо учитывать, что организация правоохранительными органами розыскной и идентификационной деятельности должна включать розыскные мероприятия, идентификацион-

ные действия и поисковые работы, характерные именно для категории разыскиваемых лиц, скрывшихся от уголовного преследования за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков. При розыске данной категории лиц требуется максимальный объем информации о разыскиваемом, его различных связях (обычно из числа наркоманов), влечениях, об интересах, привычках, тяжелых зависимостей (наркомания), характеристиках поведения и психики, об образе жизни и т. д. Разыскиваемые, являясь наркозависимыми и находясь на нелегальном положении, попадают в соответствующую среду, где условия вынуждают скрывающихся от правосудия лиц заниматься противоправной, в том числе преступной деятельностью.

При составлении психологического портрета разыскиваемых из числа наркозависимых необходимо учитывать следующие особенности в характеристиках личности: данные о видах и характеристиках употребляемых наркотических средств и психотропных веществ, продолжительность по времени (стаж) употребления наркотиков, отличительные свойства протекания психических процессов, психических состояний, детерминированных эффектов в виде патологии, вызванных употреблением наркотических средств и приобретенных в связи с этим заболеваний (венерические, вирусный гепатит, СПИД и т. д.). Важно обращать внимание и на такие факты – наркозависимые лица обладают высокой виктимностью и часто сами выступают жертвами насильственных преступлений (разбойные нападения, грабежи, хулиганские действия, изнасилования, побои и телесных повреждений) [14, с. 107–108].

Эффективность розыска различных категорий разыскиваемых и идентификация неопознанных трупов по уголовным делам и делам оперативного учета первоначально зависит от всестороннего изучения и принятия во внимание конкретных обстоятельств события. При построении версий о координатах нахождения скрываемого лица, помимо психологической информации о личности разыскиваемого, в строгом и неукоснительном порядке следует принимать во внимание характер его связей, круг общения и отношений с близкими и знакомыми, преступные знания, авторитет и иерархия в преступном мире, а также ряд других аспектов.

Рассматривая, например, особенности организации розыска квартирных воров, важно сосредоточить внимание на характерную данной категории лиц специфику и проблемность. В отличие от таких преступлений, как грабежи и разбойные нападения, по делам о кражах из жилищ граждан в большинстве случаев от-

верочных действий по данному факту были установлены и задержаны лица из числа соучастников преступления, за совершение которого находилась в розыске гражданка К., и расчлененный труп ее был обнаружен ранее как неопознанный, в водоеме. Задержанные лица дали показания, что совершили убийство гражданки К. с целью избавиться от единственного свидетеля, опасаясь своего изобличения.

⁴ С целью составления социально-психологического портрета преступников и их потенциальных жертв была осуществлена командировка в учреждение особого режима для содержания осужденных к пожизненному лишению свободы «Полярная сова» ФКУ ИК-18 УФСИН России по Ямало-Ненецкому автономному округу (пос. Харп).

сутствуют очевидцы либо свидетели. К тому же преступники, как правило, пытаются быстрее избавиться от похищенного имущества, а также улик. Практическим работникам при организации мероприятий по розыску данной категории разыскиваемых необходимо учитывать определенный спектр психологических особенностей преступников, получая и используя психологическую информацию о способах и отличительных характерных особенностях совершенных (совершаемых) ими преступлений, об объектах преступных посягательств, о применении ими в качестве орудий преступления предметов, оружия и т. д.

Анализ изученных уголовных дел и дел оперативного учета по данным категориям преступлений и розыска разыскиваемых за данные преступные деяния лиц показывает, что основная масса краж из квартир граждан совершается в составе группы. При планировании розыскных мероприятий, направленных на задержание разыскиваемых, предполагается, что при совершении следующего преступления ими может быть оказано сопротивление, в том числе вооруженное.

В практике правоохранительных органов присутствуют примеры, когда преступники, совершая кражи, вооружены холодным и огнестрельным оружием и при попытках их задержания готовы к его применению в отношении как простых граждан, так и сотрудников силовых ведомств. Нередки случаи нахождения в розыске лиц, совершающих кражи и за более тяжкие преступления. В целях получения максимального объема информации по розыску рассматриваемой категории преступников проводится качественный ее анализ, чему также способствует работа со свидетелями и потерпевшими. Особое внимание уделяется такому факту, что в современном обществе наблюдается распространенное явление, как смена «квалификации» преступников в криминальной сфере, которые используют новые познания в области высоких технологий [16], что еще в недавнем прошлом было редким явлением.

В современном мире Интернет — основное средство корпоративного и межличностного общения [10, с. 5]. На сегодняшний день интернет-пространство предоставляет огромные возможности для получения любой информации, в том числе аморальной, незаконной и преступной. Указанные возможности активно используются современными преступниками при вербовках в экстремистские и террористические организации [2], распространении наркотиков и психотропных веществ [5], хищениях с банковских карт, мошеннических действиях, вовлечении в социальные группы депрессивного характера

(групп смерти)⁵, совершении сексуальных преступлений против несовершеннолетних. Все это обязывает искать, разрабатывать, получать и использовать современные методики и новые знания в организации розыскной и идентификационной деятельности.

При планировании следственных действий, оперативно-розыскных, розыскных, поисковых и идентификационных мероприятий для составления более точного психологического портрета искомого преступника необходимо получить ответы на следующие вопросы: почему объектом преступления выбрана именно эта жертва?⁶ почему именно данное место стало местом совершения преступления? почему в качестве орудий преступления использовались именно эти предметы и средства?

Как показывают исследования, каждое шестое преступление против жизни, половой неприкосновенности и половой свободы личности носит серийный характер⁷, а работа по обнаружению и задержанию лиц, причастных к содеянному, своевременно не дает результатов по следующим факторам:

1. Преступления происходят на местности с высокой плотностью населения и с большой протяженностью границ территории.

2. Преступник маскирует свой образ жизни и тщательно утаивает от окружающих не только свое преступное поведение, но и свои преступные помыслы и фантазии.

3. Жертвы маньяков-убийц, убийц-насильников в основной массе криминальных событий неопределенный период времени могут числиться без вести пропавшими, а заявления и сообщения об их исчезновении поступают в правоохранительные органы спустя некоторое время либо данная информация в правоохранительных органах может вообще отсутствовать (например, при пропаже одиноких граждан).

⁵ Анализ оперативной обстановки показал, что в настоящее время в социальной сети «ВКонтакте» функционирует около 2 000 сообществ, из них более 800 закрытых. В отдельных группах соц. сети пользователей более 200–300 тыс. Как правило, подростки сначала втягиваются в игры, например, «Драган некст, группы типа «Порезы», впоследствии подростку предлагается стать участником группы депрессивного характера типа «Разбуди меня в 4.20», «СУ-ИЦЫД», «Море китов» и т. д., где участники группы подталкивают его к совершению суицида, предлагают участие в так называемой «игре». Одним из заданий для участников «игр» является уход из дома с целью якобы проверки отношения к ним родителей.

⁶ Пример из практики: осужденный за три убийства и одиннадцать изнасилований детей гражданин Ж., получивший прозвище «Нижегородский маньяк», в данное время отбывающий наказание в исправительной колонии для пожизненно осужденных «Полярная сова», в качестве объекта насилия выбирал детей лишь по той причине, что реализовать свои изуверские фантазии в отношении взрослых он попросту не мог из-за слабого физического развития и маленького роста (ниже 148 см).

⁷ Термин «серийный убийца» появился в конце XIX в. и был впервые применен для описания личности Генри Говарда Холмса (настоящее имя Герман Вебаер Маджет) — первый, официально признанный в США, серийный убийца.

4. Скрытое захоронение либо избавление от трупа потерпевшего, что приводит к несвоевременному обнаружению как останков жертвы, так и признаков преступного деяния. Наряду с этим преступники могут предпринимать попытки уничтожения трупа (сожжение, расчленение, обезображивание и т. д.).

Принимая во внимание вышеизложенное, считаем, что максимальный объем информации можно получить при оперативном реагировании на заявления (сообщения) о преступлениях; безвестном исчезновении лиц; скрывшихся преступниках; об обнаружении неизвестных больших и неопознанных трупов и, соответственно, качественной организации следственных действий, оперативно-розыскных, розыскных, поисковых и идентификационных мероприятий в первую очередь при осмотре мест происшествия, трупов, обыске и т. д. Например, при осмотре неопознанного трупа необходимо зафиксировать максимально его признаки, которые уже на первоначальном этапе могут способствовать эффективному составлению психологического портрета погибшего⁸, а также получению значимой информации о предполагаемом преступнике (преступниках) [16, с. 97].

На современном этапе развития государственной системы российского общества правоохранительная деятельность не может идти по пути увеличения штата сотрудников правоохранительных органов, но имеет потребность

⁸ Имеется показательный пример: на пустыре в пригороде г. Улан-Удэ было обнаружено туловище расчлененного трупа. Голова, верхние и нижние конечности отсутствовали. При производстве рентгенографии останков трупа в мягких тканях определился инородный предмет в виде металлического осколка, а в тканях легких просматривалась каверна (полость), что говорило о наличии при жизни жертвы фиброзно-каверзного туберкулеза, после чего медиком-криминалистом была выдвинута версия, что погибший мог быть участником войны и должен состоять на учете в соответствующем медицинском учреждении. При проверке данной версии и проведении оперативно-розыскных мероприятий личность убитого была установлена, преступление раскрыто [17, с. 96–97].

в поиске новых, отвечающим современным требованиям, эффективных подходов в решении задач, стоящих перед розыскной и идентификационной деятельностью. В связи с этим и представляется актуальным процесс использования знаний в рассматриваемой деятельности из области криминологии, криминалистики, судебной экспертизы, психиатрии и психологии.

Государственные органы многих стран используют в решении задач правоохранительной деятельности такие тактические приемы, как составление психологического портрета. Однако наблюдается отсутствие систематизации и однозначных подходов в правовом и научном плане. На сегодняшний день назрела необходимость в методическом обеспечении по психолого-криминалистическому портретированию, которая в свою очередь требует определенных познаний в психотерапии, криминалистике, психологии, биологии, судебной медицине. В связи с чем предлагается при создании рабочих групп (следственно-оперативных⁹, аналитических¹⁰, розыскных, поисковых) включать в нее (наряду с сотрудниками следствия и оперативных подразделений) экспертов-криминалистов, судебных медиков, психиатров и психологов.

Рассуждения о психической деятельности разыскиваемых и идентифицируемых лиц, их прошлой жизни бессмысленны, если они не способствуют установлению, отождествлению личности, розыску и задержанию. Поэтому составление психологического портрета и его эффективность напрямую зависят от слаженной работы всех вышеуказанных специалистов.

⁹ Об организации предварительного расследования в Следственном комитете Российской Федерации (п. 1.8.): приказ Следственного комитета Российской Федерации от 15 января 2011 г. № 2.

¹⁰ Об организации работы в Следственном комитете Российской Федерации по раскрытию преступлений, совершенных в прошлые годы (утратил силу): приказ Следственного комитета Российской Федерации от 15 января 2011 г. № 10.

Список литературы:

1. *Аргунова Ю. Н.* Проблемы латентности изнасилований // Независимый психиатрический журнал. 2005. № 1.
2. Бесконтактная вербовка: как террористы заманивают молодежь через соцсети // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20180228/1515459761.html> (дата обращения: 18.04.2021).
3. *Вербовой В. Т.* Особенности предупреждения и раскрытия преступлений в исправительно-трудовых колониях особого режима: материалы к лекции. Москва, 1984.

References:

1. *Argunova Yu. N.* Problemy latentnosti iznasilovanij // Nezavisimyj psichiatricheskij zhurnal. 2005. № 1.
2. Бесконтактная вербовка: как террористы заманивают молодежь через соцсети // RIA Novosti. URL: <https://ria.ru/20180228/1515459761.html> (data obrashcheniya: 18.04.2021).
3. *Verbovoj V. T.* Osobennosti preduprezhdeniya i raskrytiya prestuplenij v ispravitel'no-trudovykh koloniyah osobogo rezhima: materialy k lekci. Moskva, 1984.
4. *Vladimirov S. I.* Ispol'zovanie psichologicheskoy informacii v organizacii operativno-rozysknoj

4. *Владимиров С. И.* Использование психологической информации в организации оперативно-розыскной деятельности по раскрытию преступлений против жизни, половой неприкосновенности и половой свободы личности: учебно-методическое пособие. Москва, 2017.
5. Деятельность органов внутренних дел по борьбе с преступлениями, совершенными с использованием информационных, коммуникационных и высоких технологий: учебное пособие: в 2 ч. / А. В. Аносов, В. В. Баранов, Д. А. Васильченко и др. Москва, 2019. Ч. 1.
6. *Канцарин Ф. Г.* Некоторые вопросы подготовки осужденных к освобождению из ИТУ // Совершенствование деятельности органов внутренних дел по укреплению социалистической законности и правопорядка в стране на современном этапе: материалы Всесоюзной научной конференции (6–8 октября 1970 г.). 1971. Вып. 6.
7. *Коротаева М. А., Тронева А. М.* Особенности личности преступника, совершающего сексуальные преступления против несовершеннолетних // Адвокатская практика. 2009. № 1.
8. *Образцов В. А., Богомолова С. Н.* Криминалистическая психология: учебное пособие для вузов. Москва, 2002.
9. Оперативно-розыскная деятельность: учебник / под ред. З. А. Шагопсоева, Н. П. Голяндина. Краснодар, 2016.
10. Особенности расследования серийных преступлений (на примере убийств): методические рекомендации // Главное управление криминалистики Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации. Москва, 2009.
11. *Самовичев Е. Г.* Энциклопедия современной юридической психологии: психология оперативно-розыскной деятельности / под ред. А. М. Столяренко. Москва, 2002.
12. *Семенов А. К.* Психологические закономерности в структуре принятия оперативно-розыскных решений в условиях раскрытия (расследования) преступлений // Актуальные проблемы правоведения в период совершенствования социалистического общества: сборник статей. Томск, 1989.
13. Теория оперативно-розыскной деятельности: учебник / под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского. 5-е изд., испр. и доп. Москва, 2021.
14. *Терентьев Ю. А.* Особенности осуществления розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, по делам о незаконном обороте наркотических средств deyatel'nosti po raskrytiyu prestuplenij protiv zhizni, polovoj neprikosnovennosti i polovoj svobody lichnosti: uchebno-metodicheskoe posobie. Moskva, 2017.
5. Deyatel'nost' organov vnutrennih del po bor'be s prestupleniyami, sovershennyimi s ispol'zovaniem informacionnyh, kommunikacionnyh i vysokih tekhnologij: uchebnoe posobie: v 2 ch. / A. V. Anosov, V. V. Baranov, D. A. Vasil'chenko i dr. Moskva, 2019. CH. 1.
6. *Kancarin F. G.* Nekotorye voprosy podgotovki osuzhdennyh k osvobozhdeniyu iz ITU // Sovershenstvovanie deyatel'nosti organov vnutrennih del po ukrepleniyu socialisticheskoy zakonnosti i pravoporyadka v strane na sovremennom etape: materialy Vsesoyuznoj nauchnoj konferencii (6–8 oktyabrya 1970 g.). 1971. Vyp. 6.
7. *Korotaeva M. A., Troneva A. M.* Osobennosti lichnosti prestupnika, sovershayushchego seksual'nye prestupleniya protiv nesovershennoletnih // Advokatskaya praktika. 2009. № 1.
8. *Obrazcov V. A., Bogomolova S. N.* Kriminalisticheskaya psihologiya: uchebnoe posobie dlya vuzov. Moskva, 2002.
9. Operativno-rozysknaya deyatel'nost': uchebnik / pod red. Z. A. Shkhagopsoeva, N. P. Golyandina. Krasnodar, 2016.
10. Osobennosti rassledovaniya serijnyh prestuplenij (na primere ubijstv): metodicheskie rekomendacii // Glavnoe upravlenie kriminalistiki Sledstvennogo komiteta pri prokurature Rossijskoj Federacii. Moskva, 2009.
11. *Samovichev E. G.* Enciklopediya sovremennoj yuridicheskoy psihologii: psihologiya operativno-rozysknoj deyatel'nosti / pod red. A. M. Stolyarenko. Moskva, 2002.
12. *Semenov A. K.* Psihologicheskie zakonomernosti v strukture prinyatiya operativno-rozysknyh reshenij v usloviyah raskrytiya (rassledovaniya) prestuplenij // Aktual'nye problemy pravovedeniya v period sovershenstvovaniya socialisticheskogo obshchestva: sbornik statej. Tomsk, 1989.
13. Teoriya operativno-rozysknoj deyatel'nosti: uchebnik / pod red. K. K. Goryainova, V. S. Ovchinskogo. 5-e izd., ispr. i dop. Moskva, 2021.
14. *Terent'ev Yu. A.* Osobennosti osushchestvleniya rozyska lic, skryvshihya ot organov doznaniya, sledstviya i suda, po delam o nezakonnom oborote narkoticheskikh sredstv i psihotropnyh veshchestv // Zakon i pravo. Moskva, 2018. № 1.
15. Teoriya operativno-rozysknoj deyatel'nosti: uchebnik / pod red. K. K. Goryainova,

- и психотропных веществ // Закон и право. Москва, 2018. № 1.
15. Теория оперативно-розыскной деятельности: учебник / под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского. 4-е изд., перераб. и доп. Москва, 2018.
 16. Улицы без «черных кошек»: начальник МУРа Сергей Кузьмин – о новых видах преступлений // Рос. газ. 2020. № 223 (8277).
 17. Черненко М. Д., Шойжинимаев Б. Д. Организационные, правовые и методические основы участия медика-криминалиста в раскрытии и расследовании преступлений: монография. Москва, 2012.
- V. S. Ovchinskogo. 4-e izd., pererab. i dop. Moskva, 2018.
 16. Ulicy bez «chernyh koshek»: nachal'nik MURa Sergej Kuz'min – o novyh vidah prestuplenij // Ros. gaz. 2020. № 223 (8277).
 17. Chernenko M. D., Shojzhinimaev B. D. Organizacionnye, pravovye i metodicheskie osnovy uchastiya medika-kriminalista v raskrytii i rassledovanii prestuplenij: monografiya. Moskva, 2012.

Для цитирования:

Парфёнов Александр Вадимович. Использование психологической информации в розыскной и идентификационной деятельности // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 132–139.

For citation:

Parfenov Alexander Vadimovich. Use of psychological information in search and identification activities // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). P. 132–139.

СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНАЯ деятельность

ТАТЬЯНА ВЯЧЕСЛАВОВНА ВАРЛАКОВА,
доцент кафедры иностранных языков
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: vvt771@yandex.ru

TAT'YANA VYACHESLAVOVNA VARLAKOVA,
Associate Professor of the Department of Foreign
Languages Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia Russian Federation, 125171,
Moscow, Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: vvt771@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 343.9

Дата поступления: 12 марта 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

Особенности анализа словесных материалов в ходе судебной лингвистической экспертизы

Features of the Verbal Materials Analysis in the Course of Forensic Linguistic Expertise

Аннотация

Актуальность исследования: темы научных изысканий, посвященных проблемам лингвистической экспертизы текстов, которые вовлечены в правовую сферу, являются актуальными по ряду причин. Определяется важность работ в данной области, прежде всего, тем, что изучаемые вопросы находятся на стыке языка и права, требуют специальных знаний, разнообразны и сложны, во многих случаях требуют прецедентной базы.

Проблема: одним из путей в раскрытии и расследовании преступлений является производство судебных экспертиз, в том числе лингвистических. Судебная лингвистическая экспертиза предполагает применение специальных знаний, которые напрямую не связаны с юриспруденцией. В связи с этим зачастую при формулировании вопросов, которые предлагаются для разрешения эксперту, происходит подмена языковедческих знаний юридическими. Неправильно сформулированный вопрос ведет к получению ответа, не относящемуся к сфере компетенции эксперта-лингвиста, а значит, по объективным причинам заклю-

Annotation

The relevance of the research: the topics of scientific research devoted to the problems of linguistic expertise of texts that are involved in the legal sphere are relevant for a number of reasons. The importance of the work in this field is determined, first of all, by the fact that the issues studied are at the intersection of language and law, require special knowledge, are diverse and complex, and in many cases require a case-law base.

The problem statement: one of the ways to solve and investigate crimes is to conduct forensic examinations, including linguistic ones. Forensic linguistic expertise involves the use of special knowledge that is not directly related to jurisprudence. In this regard, often when formulating questions that are proposed for resolution to the expert, linguistic knowledge is replaced by legal knowledge. An incorrectly formulated question leads to an answer that is not within the competence of the expert linguist, which means that for objective reasons, conclusions with answers that are predetermined by the wording of the question may not be taken into account by the court when making decisions. At the same time, many difficulties arise when ana-

чения с ответами, которые предопределяются формулировкой вопроса, могут быть не приняты судом во внимание при вынесении решений. Вместе с тем много трудностей возникает при анализе словесных материалов по делам, связанным с защитой чести и достоинства, если сведения порочащего характера были размещены в видеоблогах, иных интернет-ресурсах. Особенности проведения исследования, экспертизы подобных материалов обусловлены тем, что такие тексты обладают характером разговорной речи, но могут быть оформлены в виде письменных текстов, высказаны вслух в видеоролике, представлены в иной форме.

Цель: исследование направлено на анализ сложившейся ситуации в отношении запросов сотрудников ОВД, адвокатов при обращении к эксперту о проведении судебной лингвистической экспертизы; на создание кратких рекомендаций по формулированию вопросов для проведения судебной лингвистической экспертизы, исследований в рамках уголовных и гражданских дел с учетом современных тенденций представленности словесных материалов в различных интернет-ресурсах.

Методы: исследование основано на применении диалектического метода, анализа, синтеза, систематизации, использовалось наблюдение, описание, сравнительно-сопоставительный метод, обобщение.

Выводы:

1. Судебная лингвистическая экспертиза занимает в настоящее время в ряду криминалистических особое место, которое позволяет говорить о востребованности данного вида экспертной деятельности, а также специальных знаний, применяемых при ее проведении.

2. При проведении судебной лингвистической экспертизы выполняются особые мыслительные операции, анализ словесных материалов, которые исключают юридическую квалификацию исследуемых обстоятельств спорного характера. Поэтому необходимо учитывать специфику языковедческой направленности описываемой экспертной деятельности, следовать закрепленным за данным видом экспертиз методическим рекомендациям, выводам, которые представлены в монографиях, других научных работах по юрислингвистике последних лет.

3. Вопросы, предлагаемые лингвисту-эксперту для подтверждения или исключения языковых характеристик юридически значимых фактов, должны быть четко сформулированы, входить в круг компетенции эксперта.

4. Специфика анализа словесных материалов при разрешении экспертом вопросов, которые касаются судебных исков по унижению чести и достоинства, сопряженных с фактами

analyzing verbal materials on cases related to the protection of honor and dignity, if information of a defamatory nature was posted in video blogs or other Internet resources. The peculiarities of conducting research and examining such materials are due to the fact that such texts have the character of colloquial speech, but can be formed in the form of written texts, expressed aloud in a video, or presented in a different form.

The purpose of the study: the study is aimed at analyzing the current situation in relation to requests from police officers, lawyers when contacting an expert to conduct a forensic linguistic examination; to create brief recommendations on the formulation of questions for conducting a forensic linguistic examination, research in criminal and civil cases, taking into account current trends in the representation of verbal materials in various Internet resources.

The methods: the study is based on the application of the dialectical method, analysis, synthesis, systematization, observation, description, comparative-comparative method, generalization.

The conclusions:

1. Forensic linguistic expertise currently occupies a special place among the forensic ones, which allows us to speak about the demand for this type of expert activity, as well as the special knowledge used in its conduct.

2. When conducting a forensic linguistic examination, special mental operations and analysis of verbal materials are performed, which exclude the legal qualification of the circumstances under investigation of a controversial nature. Therefore, it is necessary to take into account the specifics of the linguistic orientation of the described expert activity, follow the methodological recommendations and conclusions assigned to this type of expertise, which are presented in monographs and other scientific works on legal linguistics in recent years.

3. The questions proposed to the linguist-expert to confirm or exclude the linguistic characteristics of legally significant facts must be clearly formulated and fall within the competence of the expert.

4. The specifics of the analysis of verbal materials in the resolution of issues by an expert that relate to lawsuits for humiliation of honor and dignity, associated with the facts of posting information in messages, blogs and videos on YouTube, in «Telegram», «Twitter», and other Internet resources, for conducting a full-fledged study, reasonable conclusions, including modern, up-to-date information, involves referring not only to traditional publications on paper, but also to electronic resources, Internet publications, informative sites, containing objective data on the subject under study.

размещения информации в сообщениях, блогах и видеороликах на Youtube, в «Телеграм», «Твиттер», в других интернет-ресурсах, для проведения полноценного исследования, обоснованных выводов, включающих современные, актуальные сведения, предполагает обращение не только к традиционным изданиям на бумажных носителях, но и к электронным ресурсам, интернет-изданиям, сайтам информативной направленности, содержащим объективные данные по исследуемой тематике.

5. Исследование словесных материалов, представленных в виде письменного текста или произнесенных как комментарии при виртуальном общении, включает следующие этапы: анализ коммуникативной ситуации, определение условий коммуникации, предметно-логический анализ текстов, решение задач в соответствии с поставленными перед экспертом вопросами, формулирование выводов.

Ключевые слова: лингвокриминалистика; юрислингвистика; судебная лингвистическая экспертиза; словесные материалы; языковые средства; диффамация; оскорбление; унижение достоинства.

5. The study of verbal materials presented in the form of a written text or spoken as comments in virtual communication includes the following stages: analysis of the communicative situation, determination of communication conditions, subject-logical analysis of texts, solving problems in accordance with the questions posed to the expert, and drawing conclusions.

Keywords: *linguocriminalistics; legal linguistics; forensic linguistic expertise; verbal materials; linguistic means; defamation; insult; humiliation of dignity.*

На современном этапе развития правовой мысли криминалистика понимается как наука интегративного характера, включающая в себя знания многих отраслей права, использующая их для наиболее эффективного расследования. Ученые полагают, что в криминалистической науке теоретическое знание и практические методы исследования, разработанные и применяемые в других разделах права, создают в комплексе новые возможности для получения, обработки доказательств в ходе криминалистического исследования, что позволяет совершенствовать деятельность правоохранительных органов. Так, Р.С. Белкин полагал, что общие законы развития науки преобразуются, модифицируются в законы криминалистики, создавая особое содержание криминалистического научного знания. В качестве одного из специфических законов развития криминалистики ученый называет активное творческое приспособление для целей судопроизводства современных достижений тех наук, чьи положения не могут быть прямо, непосредственно использованы в практике борьбы с преступностью [1, с. 242].

В составе криминалистики исследователями выделяется такая отрасль междисциплинарных знаний, как лингвокриминалистика. Место лингвокриминалистики определяется направлениями исследования данной отрасли знаний. Лингвокриминалистика – наука, которая охва-

тывает три аспекта исследований: 1) изучение текста в юридических целях; 2) рассмотрение особенностей составления судебных лингвистических экспертиз; 3) изучение социолингвистических аспектов криминальной субкультуры. Главным объектом исследований экспертов-лингвистов, специалистов в данной области является текст как объединенная на основе смысла последовательность знаковых единиц, главными свойствами которой становятся связность и целостность [5, с. 5].

Наряду с термином *лингвокриминалистика* в теоретической литературе встречается синонимичное понятие «*юрислингвистика*». Юрислингвистикой называют научную дисциплину, объектом изучения которой становится соотношение языка и права. К задачам юрислингвистики относят: изучение неправомерного применения языковых средств; исследование, практическую разработку юридического и лингвистического аспектов государственного языка, языковой политики; создание единых правил судебной экспертизы различных видов; лингвистическое образование специалистов в области права и т. д. Предметом юрислингвистики Н.Д. Голев называет, во-первых, применение языка в сфере юриспруденции, а также языковые нормы. При этом ученый считает, что понимание языка как объекта правовой защиты обладает, несомненно, правом на существование. Во-вторых, Н.Д. Голев

пишет о том, что к сфере рассмотрения юрлингвистикой относятся «закономерности естественного языка, которые положены в основание текста закона, во многом определяя его создание и применение в юридической практике». Данный аспект изучения языковых фактов исследователь называет металингвистическим. Именно в таком качестве, по мнению известного лингвиста, язык представлен как средство создания и понимания закона (законотворческая и интерпретационная функции естественного языка в юридической сфере), а также применения закона, когда язык представлен как предмет (или средство) экспертизы (имеется в виду лингвоэкспертная функция практического знания языка и теоретических знаний о языке, предполагающая целесообразность обращения к специальной лингвистической компетенции) [4, с. 11]. В данной статье мы обратимся ко второму аспекту лингвокриминалистики: к применению языка как предмета и средства в ходе проведения исследования словесных материалов, судебной лингвистической экспертизы.

Актуальность темы исследования определяется востребованностью в настоящее время судебной лингвистической экспертизы, а также исследований по случаям оскорбления, клеветы, квалифицируемым ст. 5.61 «Оскорбление», ст. 5.61.1 «Клевета» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ (далее – КоАП РФ); ст. 282 «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства» Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ). Уголовный кодекс предусматривает санкции за оскорбление религиозных чувств (ст. 148 УК РФ); за оскорбление представителя власти в случае, если потерпевший находился при исполнении (319 УК РФ); за оскорбление военнослужащих (ст. 336 УК РФ)². Активизация процессов перетекания общения представителей самых разных социальных групп в чаты, блоги и другие интернет-ресурсы в течение прошедшего года, а значит и расширение представленности вышеуказанных правонарушений в интернет-пространстве обусловлены объективными изменениями в общественной жизни: пандемией, вынужденным переходом на дистанционное существование как на бытовом уровне, так и в деловой сфере.

В качестве самостоятельной разновидности криминалистических исследований судеб-

ная лингвистическая экспертиза значительно распространилась в конце 90-х гг. XX в., так как появилась потребность в разрешении в правовом поле различных конфликтных коммуникативных ситуаций. Широкая представленность данного рода судебных экспертиз в настоящее время объясняется особой значимостью специальных знаний лингвистов для всестороннего рассмотрения сути противоправных деяний, когда закон нарушается вследствие необдуманного или, напротив, намеренного, наносящего человеку моральный ущерб употребления языковых средств. Конструируя дефиницию *судебной лингвистической экспертизы*, предлагаем понимать под данным термином процесс исследования языковых средств, примененных в конкретной ситуации общения и вызвавших неоднозначную реакцию со стороны хотя бы одного из участников; формулирования выводов на основании заданных в заявлении (постановлении) вопросов, а также результат такого исследования, оформленный специалистом-лингвистом (экспертом) в соответствии с требованиями Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации³ и других документов⁴. Данная деятельность предполагает наличие у специалиста (эксперта) специальных лингвистических знаний. При проведении исследования, судебной лингвистической экспертизы анализируются языковые единицы, высказывания, тексты, выраженные в устной и письменной форме. Лингвисты отмечают собирательный характер термина *судебная лингвистическая экспертиза*. Под данным единым термином подразумеваются ранее использовавшиеся наименования: *текстологическая, филологическая, стилистическая, семасиологическая* экспертиза. Говоря об эффективности судебной лингвистической экспертной деятельности, ее оправданности, специалисты сходятся во мнении, что одним из условий обоснованности, принятия лингвистической экспертизы в качестве доказательственного материала является корректность вопросов, поставленных перед экспертами-лингвистами [11, с. 11].

³ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 24.03.2021) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/ (дата обращения: 12.04.2021).

⁴ О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/12123142/> (дата обращения: 12.04.2021); О полиции [Электронный ресурс]: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/77681231/> (дата обращения: 12.04.2021); Вопросы организации производства судебных экспертиз в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 29 июня 2005 г. № 511; Инструкция по организации производства судебных экспертиз в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденная приказом МВД России от 29 июня 2005 г. № 511 (Приложение № 1).

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 24.03.2021) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/d40cbd099d17057d9697b15ee8368e4995341bae (дата обращения: 12.04.2021).

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 24.02.2021) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699 (дата обращения: 12.04.2021).

Ранее в своих научных работах мы обращались к выявлению, описанию особенностей анализа словесных материалов на основе опыта проведения судебных лингвистических экспертиз в связи с расследованием уголовных дел о взятках [3, с. 34–36]. В данной статье поставлена цель выявления, раскрытия основных особенностей анализа словесных материалов специалистом-лингвистом в ходе проведения экспертизы (исследования) при рассмотрении дел о защите чести, достоинства и деловой репутации граждан. Задачи, которые могут быть поставлены перед экспертом (специалистом-лингвистом), предполагают выполнение анализа формально-грамматической стороны текста, выявление негативной информации о каком-либо человеке. Такие сведения могут быть представлены в форме утверждения, предположения, мнения, оценочного суждения. В задачи эксперта (специалиста-лингвиста) входит, кроме того, описание семантических и функциональных свойств языковых единиц, с помощью которых в предлагаемых для анализа высказываниях отражены данные о фактах, позиция автора и др. Перед экспертом (специалистом-лингвистом) также, как правило, стоит задача соотнесения с конкретным физическим или юридическим лицом информации, содержащейся в предложенных на экспертизу (исследование) высказываниях.

В п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 г. №3 «О судебной практике по делам о защите чести, достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» даются разъяснения о том, что обстоятельствами, имеющими значение для дела в силу ст. 152 ГК РФ, являются факт распространения ответчиком сведений об истце, порочащий характер этих сведений, а также несоответствие их действительности. В качестве порочащих рассматриваются сведения, содержащие утверждения о нарушении гражданином или юридическим лицом действующего законодательства, совершении нечестного поступка, неправильном, неэтичном поведении в личной, общественной или политической жизни, недобросовестности при осуществлении производственно-хозяйственной и предпринимательской деятельности, нарушении деловой этики или обычаев делового оборота, которые умаляют честь и достоинство гражданина или деловую репутацию гражданина либо юридического лица⁵. Следует отличать подход лингвиста, его объяснения по поводу употребления средств языка как спе-

циалиста в области речевой практики от юридической квалификации правонарушения, возникшего в ходе коммуникации. Специалисты в области языкознания, выполняющие исследование или проводящие экспертизу, не должны решать правовые вопросы, которые не входят в их компетенцию; подтверждать достоверность сведений. Юридически значимые признаки нарушения закона могут включаться в содержание вопросов, предлагаемых для разрешения эксперту (специалисту-лингвисту), если относятся к компетенции языковедов.

Представители сообщества лингвистов-экспертов отмечают увеличение количества исков по делам о диффамации, что является прямым подтверждением активных процессов формирования правового пространства в нашей стране. Раскроем содержание понятия *диффамация* (лат. *diffamatio* – восстановление репутации, от *fama* – репутация): книжное юридическое Публичное распространение сведений (часто, но не обязательно ложных), порочащих кого-либо. Например, *посвящая всего себя исключительно диффамации и клевете, он далеко не уверен, что занятие это пройдет ему даром, и все-таки идет навстречу побоям* (М. Е. Салтыков-Щедрин «Мелочи жизни» (1886–1887 г.)) [12]

Стремясь наиболее точно, четко определить понятие *диффамации*, специалисты в области гражданского права предлагают такую формулировку содержания данного термина: *гражданско-правовая диффамация – это нарушение норм гражданского права, состоящее в распространении не соответствующих действительности сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию гражданина (деловую репутацию юридического лица) независимо от вины распространителя сведений* [7, с. 87]. Следовательно, *диффамация* понимается как оглашение третьему лицу информации о человеке, которая нанесла или может нанести серьезный вред его репутации. Диффамация может быть представлена как в устной, так и в письменной форме. Порочащего характера информация, которая опубликована в газетах, книгах, онлайн-изданиях, является репортажем на телевидении или на радио, называется письменной диффамацией, поскольку закреплена на материальном носителе. К устной диффамации относятся, например, произнесенные вслух слова или даже физические жесты.

Анализируя особенности правоприменительной практики по защите нарушенных прав в контексте развития глобальной сети Интернет, специалисты в области правовой защиты, информационной безопасности справедливо указывают, что исследовать термин *диффамация* следует в комплексе с рассмотрением нематериальных благ, которые отражены в законодательстве России. В соответствии с параграфом 21 Конституции

⁵ О судебной практике по делам о защите чести, достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 г. № 3. URL: https://rulaws.ru/vs_rf/Postanovlenie-Plenuma-Verhovnogo-Suda-RF-ot-24.02.2005-№-3/ (дата обращения 22.02.2021).

Российской Федерации достоинство гражданина охраняется государством, как следствие, за его унижение предусмотрено наказание. Рассмотрение подобных нарушений прав человека, подпадающих под определение *диффамации*, осуществляется в органах суда, а юридическая ответственность возникает при выявлении обстоятельств, характерных именно для такого нарушения закона. Кроме того, п. 1 ст. 150 ГК РФ закреплено, что жизнь и здоровье, достоинство личности, личная неприкосновенность, честь и доброе имя, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна, право свободного передвижения, выбора места пребывания и жительства, право на имя, право авторства, иные личные неимущественные права и другие нематериальные блага принадлежат гражданину от рождения или в силу закона, неотчуждаемы и непередаваемы иным способом [2].

Напомним, что не каждое обидное высказывание в адрес какого-либо лица может рассматриваться как унижение достоинства его личности. Главными признаками, отличающими оскорбление чести и достоинства от иных сходных правонарушений, являются: неприличная форма выражения, намерение вызвать у человека чувство обиды. Человек, произносящий оскорбления, должен не просто высказывать бранные слова, иметь при этом конкретную направленность речевых действий – причинение адресату душевных страданий посредством унижения его личности, достоинства, нанесения нравственных потерь. Причем фразы должны иметь конкретный смысл, без аллегорий. Под *аллегорией* понимается способ художественного изображения одного явления, предмета или существа через другое. Основным путем создания *аллегории* является обобщение человеческих понятий; представления о добре и зле раскрываются в образах, поведении животных, растений, мифологических и сказочных персонажей, в описании неживых предметов, которые приобретают переносное значение. Примером *аллегории* можно назвать изображение богини правосудия Фемиды в образе женщины с весами [14].

Кроме того, для квалификации диффамационного высказывания языковые средства, содержащие оскорбления, должны быть направлены непосредственно в адрес потерпевшего. Допускается отсутствие пострадавшего в момент высказывания ругательства, при условии, что впоследствии он получил информацию о случившемся от третьих лиц. Как отмечают практикующие специалисты, для квалификации содеянного важно помнить, что суд не учитывает степень правдивости высказанных оскорбительных слов. Правовое значение имеет лишь факт неприличного высказывания, произнесенного в адрес какого-либо лица.

Судебная лингвистическая экспертиза, исследования по такого рода делам направлены на выявление, подтверждение наличия перечисленных квалифицирующих признаков. Следует помнить: эксперт, специалист в области лингвистики не имеет права вторгаться в сферу деятельности других сотрудников, которые занимаются расследованием случая нарушения закона. По делам об унижении чести и достоинства необходимо разграничивать подход лингвиста к рассмотрению обстоятельств дела и юридическую квалификацию нарушения закона, которое связано с намеренным произнесением или воспроизведением в иной форме оскорбительных высказываний. Решение вопросов, относящихся к нормам права, не входит в компетенцию лингвистов, поэтому они не имеют оснований устанавливать факт порочащего характера распространяемой информации, определять соответствие или несоответствие действительности таких сведений.

Вопросы, которые формулируются в задании эксперту (специалисту-лингвисту), должны быть корректными. При формулировании вопросов, которые предлагаются для разрешения эксперту (специалисту), следует учитывать обобщенный подход, сложившийся в сообществе авторитетных специалистов-лингвистов в отношении данной проблемы, исходить из рекомендаций, отражающих сложившуюся практику проведения судебных лингвистических экспертиз, исследований спорных текстов [6, 8–9, 13].

Как пишут юристы, занимающиеся делами о распространении в интернет-ресурсах информации, порочащей честь и достоинство гражданина, появление и активное проникновение в жизнь обычного человека информационно-телекоммуникационной сети Интернет привело к различным последствиям в развитии неотчуждаемых прав и свобод человека и других нематериальных благ. Безусловно, положительно следует расценивать предоставление Интернетом широких возможностей для свободы выражения мнения. Зачастую владельцы интернет-сайтов и других онлайн-ресурсов предоставляют их посетителям возможность самостоятельно наполнять соответствующий ресурс контентом: размещать собственные сообщения (посты, объявления и т. д.), комментировать высказывания других пользователей. Однако отрицательным моментом является пропорциональное увеличение риска нарушения таких не менее значимых нематериальных благ, как честь, достоинство и деловая репутация, которые рассматриваются в аспекте права на уважение, неприкосновенность личной жизни. Специфика интернет-ресурсов такова, что порочащего содержания сведения в настоящее время могут быть распространены посредством использования глобальной сети по всему миру за счи-

таные секунды. При этом полностью удалить такую информацию практически невозможно. Помимо этого, Интернет дает возможность пользователям распространять порочащие высказывания анонимно, что существенно осложняет процесс установления лиц, сообщающих такую информацию [10, с. 88].

Формулируя краткие рекомендации по составлению вопросов, обращенных к эксперту, специалисту-лингвисту, к примеру, можно предложить следующие обобщенные варианты для применения в отношении разбирательств по делам, связанным с интернет-каналами (YouTube, «Телеграм», «Твиттер»). Для установления наличия порочащих честь и достоинство заявителя словесных материалов в исследуемом видеоролике, блоге и т. д. можно поставить перед экспертом (специалистом) вопросы:

1. Имеется ли в представленном на экспертизу (исследование) тексте (словесных материалах) негативная информация о заявителе (наименование физического лица)? Если да, то в каких конкретно высказываниях содержится такого характера информация?

2. Если такая негативная информация содержится, то в какой форме она выражена: в форме утверждения о факте, оценочного суждения, предположения, мнения или в какой-либо иной форме?

Автором статьи в период с 2007 г. по 2021 г. проведено 15 исследований и экспертиз по уголовным делам и гражданско-правовым искам. Однако по этическим соображениям не считаем возможным включение в статью информации из текстов подготовленных нами судебных лингвистических экспертиз. Приемлемым, на наш взгляд, является рассмотрение в качестве примера (без указания конкретных персональных данных) фрагмента заключения специалиста-лингвиста по итогам исследования, проведенного в соответствии с поставленными вопросами:

1. Являются ли слова «скотина» и «тупица», выражение «плевать я хотела на улице на таких, как ты» оскорбительными, унижающими честь и достоинство личности?

2. Уместно ли употребление представленных на исследование слов и выражений в ситуации официального общения? Противоречит ли произнесение данных слов и конструкций в адрес кого-либо правилам поведения в обществе?

Фрагмент исследовательской части. Слово «скотина», примененное для характеристики человека, является просторечным, не относится к литературному языку и недопустимо в условиях официального общения в стенах государственного учреждения. Данное слово является многозначным. Изначально оно не было ругательным. Однако в современном русском языке слово «скотина» часто используется как бран-

ное. Слово «тупица» дается в словарях с пометой *разговорное*, т. е. относится к одной из разновидностей литературного языка, имеет значение «тупой, непонятливый, плохо соображающий человек». Однако высказывание, имеющее в своем составе слово «тупица» и употребляемое в качестве негативной оценки личности, относится к разряду оскорбительных выражений. Конструкция «плевать хотел *кто на кого-что*» дается в словарях в следующем значении: «все равно кому-нибудь что-нибудь, безразличен кто-нибудь, наплевать кому-нибудь на кого-что-нибудь» со специальной пометой *просторечное* и квалифицируется как фразеологический оборот. Включаемые в разряд грубопросторечных, вульгарно-просторечных, просторечных, исследуемые слова и высказывания сохраняют негативно-оценочный характер, традиционно считаются оскорбительными.

В ходе выявления статистических данных в отношении количества выполненных судебных лингвистических экспертиз, исследований нами не обнаружено системных сведений, хронологически последовательно распределенных в открытых источниках интернет-ресурсов, в научных исследованиях, в том числе в диссертациях. Вероятно, сбор сведений о количестве выполняемых за какой-либо период судебных лингвистических экспертиз, исследований остается перспективным направлением деятельности ученых и практиков. Однако, как отмечалось в статье ранее, специалисты в данной области указывают на увеличивающуюся востребованность лингвистических экспертиз и исследований в судебном разбирательстве. Такую востребованность подтверждает и тот факт, что за последние полгода автору статьи поступали многократные предложения о выполнении лингвистических исследований по случаям размещения негативной информации о физических лицах в «Инстаграме», на YouTube и т. п.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что судебная лингвистическая экспертиза как род криминалистических исследований заняла прочное место в системе научного знания. Анализ словесных материалов при проведении языковедческих исследований, судебных лингвистических экспертиз обладает спецификой, которая исключает внедрение специалиста в рассмотрение аспектов правового характера. При проведении такого рода экспертиз необходимо следовать определенным рекомендациям, выводам, которые представлены в монографиях, других научных работах по юрислингвистике последних лет. Вопросы, предлагаемые лингвисту-эксперту для подтверждения или исключения языковых характеристик юридически значимых фактов, должны быть четко сформулированы и в обязательном порядке относиться к компетенции эксперта.

Список литературы:

1. Белкин Р. С. Курс криминалистики: в 3 т. Москва, 1997. Т. 1.
2. Буйкин А. Ю. Особенности правовой защиты от диффамации в условиях развития глобальной сети «Интернет». URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-pravovoy-zaschity-ot-diffamatsii-v-usloviyah-razvitiya-globalnoy-seti-internet> (дата обращения: 25.01.2021).
3. Варлакова Т. В. Речевая провокация как объект судебной лингвистической экспертизы // Научный вестник Омской академии МВД России. 2013. № 4.
4. Голев Н. Д. Юридический аспект языка в лингвистическом освещении // Юрислингвистика-1. Проблемы и перспективы. Барнаул, 1999.
5. Грачёв М. А. Судебно-лингвистическая экспертиза: учебник. Москва, 2016.
6. Как провести лингвистическую экспертизу спорного текста? Памятка для судей, юристов СМИ, адвокатов, прокуроров, следователей, дознавателей и экспертов / под ред. М. В. Горбаневского. Москва, 2006.
7. Невзгодина Е. Л., Парыгина Н. Н. Диффамация как правовая категория // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2016. № 2 (47).
8. Памятка по вопросам назначения судебной лингвистической экспертизы: для судей, следователей, дознавателей, прокуроров, экспертов, адвокатов и юрисконсультов / под ред. М. В. Горбаневского. Москва, 2004.
9. Понятие чести и достоинства, оскорбления и нормативности в текстах права и средств массовой информации. Москва, 1997.
10. Прохоренко Д. В. Ответственность информационных посредников за диффамацию в сети «Интернет» // Журнал Суда по интеллектуальным правам. 2020. № 27.
11. Россинская Е. Р., Галяшина Е. И. Настольная книга судьи: судебная экспертиза. Москва, 2010.
12. Словарь русского языка: в 4 т. / РАН, Ин-т лингвистич. исследований; под ред. А. П. Евгеньевой. Москва, 1999.
13. Сперанская А. Н. Оскорбление словом в обыденном и правовом сознании носителей русского языка // Юрислингвистика-1: Проблемы и перспективы. Барнаул, 1999.
14. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 86 т. (82 основных и 4 дополнительных). Сакт-Петербург, 1890–1907.

Для цитирования:

Варлакова Татьяна Вячеславовна. Особенности анализа словесных материалов в ходе судебной лингвистической экспертизы // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 140–147.

References:

1. Belkin R. S. Kurs kriminalistiki: v 3 t. Moskva, 1997. T. 1.
2. Bujkin A. Yu. Osobennosti pravovoj zashchity ot diffamacii v usloviyah razvitiya global'noj seti «Internet». URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-pravovoy-zaschity-ot-diffamatsii-v-usloviyah-razvitiya-globalnoy-seti-internet> (data obrashcheniya: 25.01.2021).
3. Varlakova T. V. Rechevaya provokaciya kak ob'ekt sudebnoj lingvisticheskoj ekspertizy // Scientific bulletin of the Omsk Academy of the MIA of Russia. 2013. № 4.
4. Golev N. D. Yuridicheskij aspekt yazyka v lingvisticheskom osveshchenii // Yurislingvistika-1. Problemy i perspektivy. Barnaul, 1999.
5. Grachyov M. A. Sudebno-lingvisticheskaya ekspertiza: uchebnik. Moskva, 2016.
6. Kak provesti lingvisticheskuyu ekspertizu spornogo teksta? Pamyatka dlya sudej, yuristov SMI, advokatov, prokurorov, sledovatelej, doznatelej i ekspertov / pod red. M. V. Gorbanevskogo. Moskva, 2006.
7. Nevzgodina E. L., Parygina N. N. Diffamaciya kak pravovaya kategoriya // Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Pravo». 2016. № 2 (47).
8. Pamyatka po voprosam naznacheniya sudebnoj lingvisticheskoj ekspertizy: dlya sudej, sledovatelej, doznatelej, prokurorov, ekspertov, advokatov i yuriskonsul'tov / pod red. M. V. Gorbanevskogo. Moskva, 2004.
9. Ponyatie chesti i dostoinstva, oskorbleniya i normativnosti v tekstah prava i sredstv massovoj informacii. Moskva, 1997.
10. Prohorenko D. V. Otvetstvennost' informacionnyh posrednikov za diffamaciyu v seti «Internet» // Zhurnal Suda po intellektual'nyh pravam. 2020. № 27.
11. Rossinskaya E. R., Galyashina E. I. Nastol'naya kniga sud'i: sudebnaya ekspertiza. Moskva, 2010.
12. Slovar' russkogo yazyka: v 4 t. / РАН, In-t lingvistich. issledovanij; pod red. A. P. Evgen'evoy. Moskva, 1999.
13. Speranskaya A. N. Oskorblenie slovom v obydennom i pravovom soznanii nositelej russkogo yazyka // Yurislingvistika-1: Problemy i perspektivy. Barnaul, 1999.
14. Enciklopedicheskij slovar' Brokgauza i Efrona: v 86 t. (82 osnovnyh i 4 dopolnitel'nyh). Sankt-Peterburg, 1890–1907.

For citation:

Varlakova Tat'yana Vyacheslavovna. Features of the verbal materials analysis in the course of forensic linguistic expertise // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). 140–147.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ, международное сотрудничество

БУЖИНЛХАМ БАТМУНХ,
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: bube6668b@gmail.com

Научная специальность:
12.00.14 — административное право;
административный процесс.

УДК 342

Дата поступления статьи: 14 января 2021 г.
Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

BUZHINLHAM BATMUNH,
Adjunct** of the 3rd Faculty
(Training of Scientific and Scientific-Pedagogical
Personnel)
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: bube6668b@gmail.com

Scientific Specialty:
12.00.14 — Administrative Law;
Administrative Process.

Управление рисками в деятельности полиции общественной безопасности Монголии

Risk Management in the Public Security Police of Mongolia

Аннотация

Актуальность: учитывая механизмы обеспечения безопасности в условиях коронавируса, деятельность полиции общественной безопасности приобрела специфический характер в процессе несения нарядов в общественных местах. Особые требования выдвигаются к средствам личной, индивидуальной защиты сотрудников полиции, а также к ограничениям контактов с населением. Данная проблематика особо выделяет тему рисков сотрудников полиции общественной безопасности. По мнению автора, управление рисками является необходимым инструментом в процессе выявления потенциальных угроз и возможностей для достижения целей полиции и обеспечения эффективного управления ими.

Постановка проблемы: в концепции построения системы исполнительной власти полиция выступает обособленной государственной структурой, деятельность которой

Annotation

The relevance: taking into account the mechanisms of ensuring security in the conditions of the coronavirus, the activities of the public security police have acquired a specific character in the process of wearing outfits in public places. Special requirements are put forward for the means of personal and individual protection of police officers, as well as for restrictions on contacts with the public. This issue highlights the topic of risks of public security police officers. According to the author, risk management is a necessary tool in the process of identifying potential threats and opportunities to achieve the goals of the police and ensure their effective management.

The problem statement: in the concept of building the system of executive power, the police acts as a separate state structure, whose activities are focused on the execution of special powers in its competence. Police officers, acting as representatives of the authorities, are vested with powers that

* Ранее — эксперт-криминалист Национального института судебных экспертиз Министерства юстиции в Монголии.

** Previously — a forensic expert at the National Institute of Forensic Examinations of the Ministry of Justice in Mongolia.

ориентирована на исполнение особых полномочий в своей компетенции. Полицейские, выступая представителями власти, наделены властными полномочиями, которые осуществляются в рамках их должностной зоны ответственности. Одной из важнейших служб в системе органов внутренних дел Монголии, осуществляющих административную деятельность по борьбе с правонарушениями на улицах страны, является полиция общественной безопасности. Вопросам обеспечения общественной безопасности в Монголии уделяется довольно большое внимание на современном этапе развития. Однако практика деятельности полиции показывает, что многие ее аспекты нуждаются в совершенствовании.

Предмет исследования: деятельность полиции общественной безопасности Монголии.

Цель работы: управление рисками в деятельности полиции общественной безопасности Монголии.

Результаты и выводы: в статье освещаются вопросы, связанные с общим пониманием безопасности, с деятельностью полиции общественной безопасности, сопряженной с управлением рисками. Выявляется проблематика управления рисками в деятельности полиции общественной безопасности Монголии и предлагаются пути решения обозначенных вопросов.

Ключевые слова: общественная безопасность; полиция общественной безопасности; Монголия; деятельность полиции; риски; Концепция обеспечения общественной безопасности; управление рисками; система управления рисками.

are exercised within their official area of responsibility. The public Security police is one of the most important services in the system of internal affairs bodies of Mongolia that carry out administrative activities to combat offenses on the streets of the country. Issues of ensuring public safety in Mongolia are given quite a lot of attention at the current stage of development. However, the practice of the police shows that many aspects of it need to be improved.

The subject of the study: the activities of the Mongolian Public Security Police.

The objective: risk management in the activities of the Mongolian Public Security Police.

The results and conclusions: the article covers issues related to the general understanding of security, with the activities of the public security police associated with risk management. The author identifies the problems of risk management in the activities of the Mongolian Public Security Police and suggests ways to address these issues.

Keywords: public security; public security police; Mongolia; police activities; risks; Public security concept; risk management; risk management system.

Современный уровень научной разработанности теоретико-правовых основ охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в настоящий момент, как отмечают исследователи, «не отвечает требованиям системного подхода, раскрывающего как теоретико-методологические аспекты проблемы, так и потребности социальной практики» [9, с. 111–117].

Проблема охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности становится, безусловно, актуальной в период мировой пандемии COVID-19, которая, к сожалению, затронула и Монголию.

Особое значение приобрели контакты сотрудников органов внутренних дел с гражданами при исполнении служебных обязанностей в условиях пандемии. С учетом того, что сотрудники органов внутренних дел подвергались повышенному риску инфицирования COVID-19, руководством МВД Монголии предписано ограничение кон-

тактов с гражданами. В связи с этим полиции необходимо планировать свою деятельность с учетом сложной современной обстановки.

В процессе проведения мероприятий по профилактике и предупреждению распространения коронавируса COVID-19 особое значение должно уделяться теоретическим, правовым основам и практическим наработкам в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. При этом особое место в данном направлении занимает их совершенствование по взаимодействию с общественностью и институтами гражданского общества, что представляет собой сложное социально-организационное явление, поскольку затрагивает множество связей и аспектов совместной деятельности в существующей непростой ситуации.

Проблема охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в условиях пандемии приобрела комплексный характер, став и правовой, и экономической,

и политической, и социальной задачей, охватив фактически все сферы социального бытия.

В период коронавируса выход на улицу либо в какое-то конкретное общественное заведение без наличия на то уважительной или предусмотренной законом причины следует считать административным правонарушением. В подобных случаях на полицию общественной безопасности возлагаются полномочия особой важности, связанные не только с охраной общественного порядка, но и с осуществлением мер по борьбе с распространением инфекции, которые, в свою очередь, направлены на сокращение количества заболевших граждан.

Для наиболее эффективного выявления лиц, которые несут в себе потенциальную угрозу общественной безопасности в подобных условиях, а также предотвращения рисков заражения коронавирусной инфекцией сотрудниками полиции, следует осуществлять специальные мероприятия.

Предварительным этапом специальных мероприятий стало изучение и анализ тенденций угроз и оценка рисков. Этот процесс направлен на исследование природы и формы угроз безопасности.

В последние годы наблюдается всплеск интереса к управлению рисками в бизнесе, государственном секторе и обществе в целом. Управление рисками необходимо в процессе выявления потенциальных угроз, достижения поставленных целей полиции и обеспечения эффективного управления ими.

Кроме того, эффективное управление рисками позволяет полиции продуктивно планировать выполнение своей работы, зная, какие ситуации могут помешать достижению ее целей, путем принятия мер по предотвращению возникновения рисков, что, следовательно, экономит ресурсы и время полиции.

Под риском понимается любая опасность или ее неблагоприятное воздействие на экономическую или социальную среду. Скорее, оценка риска является ключом к попытке предвидеть последствия нашей окружающей среды и действия, которые мы предпринимаем для достижения наших целей [2, с. 180–181].

В Концепции национальной безопасности Монголии (п. 3.5.5.1) указывается, что «будут предусмотрены меры по оценке рисков и смягчению их последствий для каждого типа природного или человеческого фактора или стихийного бедствия технического происхождения»¹. В связи с этим на основе достоверной информации, тщательных исследований и расчетов принимаются меры по предотвращению и защите от возможных негативных событий. Достовер-

ная информация и объективные результаты исследований могут быть получены только путем определения точной оценки рисков.

На наш взгляд, представляется целесообразным внедрение международных стандартов, принципов, процессов и методов управления рисками в деятельность полиции общественной безопасности. Такие мероприятия обеспечат формальный процесс принятия решений, а также дадут возможность взаимодействовать с заинтересованными сторонами в целостном смысле.

В настоящее время правовая база для контроля над рисками и угрозами со стороны полиции Монголии не отвечает требованиям.

В Программе развития полиции Монголии указывается о необходимости внедрения системы управления рисками в деятельность полиции [6]. Более того, приказом начальника Главного управления полиции Монголии был утвержден порядок мониторинга оценки деятельности полиции². Данным приказом регулируются цели, задачи, оперативные процессы, их мониторинг и оценка результатов.

В одном из основных направлений государственной политики в области защиты от стихийных бедствий отмечается: «оценка рисков для каждого вида стихийных и техногенных катастроф и технических катастроф должна быть организована на национальном уровне» [3]. Институтом оценки риска катастроф разработано руководство «Методология оценки риска катастроф для учреждений и организаций» [7].

Оценка риска состоит из трех типов: оценка опасности, оценка уязвимости и оценка потенциала.

В данном руководстве разработаны различные подходы к оценке риска наводнений, землетрясений, химических аварий, пожаров и т. д.

Угрозы, опасности, их последствия и условия различны и наиболее эффективный способ их устранения заключается в выявлении рисков. В целях принятия эффективных мер по управлению рисками, посредством выявления и оценки их на международном уровне установлен Международный стандарт по управлению рисками ISO 31000: 2018 «Менеджмент риска – Руководство» (далее – Международный стандарт по управлению рисками ISO 31000: 2018) [4]. Управление рисками – это деятельность, основанная на стандарте или руководстве по риск-менеджменту, которая осуществляется поэтапно с помощью комплексного процесса принятия решений.

Согласно стандарту управление рисками включает в себя ряд этапов:

¹ Об утверждении Концепции национальной безопасности Монголии [Электронный ресурс]: постановление Великого Государственного Хурала Монголии от 15 августа 2010 г. № 48. URL: <http://www.nsc.gov.mn/sites/default/files.pdf> (дата обращения: 12.10.2020).

² О порядке организации и проведении мониторинга оценки деятельности полиции: приказ начальника Главного управления полиции Монголии от 5 декабря 2014 г. № 842.

- определить перспективы и тенденции;
- прогнозировать будущее развитие на основе информации;
- проанализировать вероятное будущее и выработать политику [8, с. 76–85]. Управление рисками поможет спрогнозировать возникновение угроз для общественности, проконтролировать эти риски и своевременно предупредить.

Международный стандарт по управлению рисками ISO 31000: 2018 представляет собой рекомендации по управлению рисками, с которыми сталкиваются организации; описывает процесс управления рисками: сфера влияния, определение рисков, анализ рисков, оценка риска, принятие мер, консультационные услуги, отчетность и мониторинг ^[4].

Анализ литературы, связанной с управлением рисками, показывает наличие различных структур, которые определяют критические шаги, необходимые для эффективной программы управления рисками. Однако большая часть литературы по этой теме написана об управлении экономическими и финансовыми рисками. Система оценки для управления профессиональными рисками, которая могла бы использоваться правоохранительными органами полиции, в настоящее время недостаточно разработана.

Работа полиции сопряжена с повышенным риском по сравнению со многими другими профессиями. Сотрудники полиции сталкиваются с рядом рисков на работе: смерть, нападения, сердечные и инфекционные заболевания, физические травмы во время автомобильных аварий, нарушения зрения и т. д. Риски варьируются в зависимости от выполняемой задачи, например, выполнение служебных обязанностей, участие в уличных беспорядках, задержание правонарушителей, даже выполнение повседневных дел в офисе перед компьютером несет за собой определенные риски.

Для повышения эффективности управления рисками в деятельности полиции общественной безопасности, по нашему мнению, необходимо разработать систему оценки рисков, которая включала бы в себя следующие элементы:

- оценка риска публичных мероприятий;
- оценка риска терроризма и экстремизма;
- определение каждой из областей общественной безопасности, например, оценка рисков для защиты потенциально опасных предметов и багажа;
- оценка рисков при проведении массовых мероприятий с целью обеспечения общественной безопасности;
- обеспечение правовой основы для проведения оценки рисков с целью реализации функций полиции;
- внесение соответствующих понятий и определений в законодательство;

- подготовка специалистов и групп по оценке рисков;

- проведение учебных курсов и семинаров для юристов в сертифицированных университетах в области «управления рисками».

В постановлении Правительства Монголии «Об утверждении программы развития полиции»³ (п. 5.1.1) указывается о необходимости внедрения системы управления эффективностью рисками в деятельность полиции. Следует отметить приказ Министра юстиции Монголии «Методология оценки рисков для учреждений и организаций в рамках Министерства юстиции»⁴, в котором также рассматриваются вопросы управления рисками, связанными с правоохранительной деятельностью, и установления процедур разработки планов внутреннего аудита [5]. Однако, по нашему мнению, данное положение не решает основную проблематику в этой области.

Представляется целесообразным дополнить Закон Монголии «О полиции»⁵ положением «Внедрение системы управления рисками в деятельность полиции». Изменения рекомендуются внести на основе международного стандарта ISO 31000: 2018. На наш взгляд, эти нормативные правовые акты позволят прийти к единому пониманию оценки риска в сфере обеспечения общественной безопасности и повысят эффективность принятия и реализации управленческих решений.

Полиция должна проводить оценку рисков во время массовых мероприятий в связи с разработкой плана безопасности. Успешная организация таких мероприятий возможна при четком расчете, планировании и своевременном реагировании на возможные риски. В некоторых зарубежных странах полиция проводит обязательную оценку рисков, чтобы обеспечить защиту от опасностей на массовых мероприятиях, безопасное и успешное проведение мероприятий [1].

На основании вышеизложенного уместно сделать некоторые выводы.

Представляется целесообразным создать правовую основу для проведения оценки рисков с целью реализации функций полиции в сфере обеспечения общественной безопасности, выполнения правовых и организационных мер (решение поставленных задач квалифицированной группой, состоящей из экспертов).

Совершенствуя правовую базу, организацию и методику оценки рисков в области обес-

³ Об утверждении программы развития полиции: постановление Правительства Монголии от 14 марта 2014 г. № 79.

⁴ Методологии оценки рисков для учреждений и организаций в рамках Министерства юстиции: приказ Министра Монголии от 12 марта 2013 г. № А/248.

⁵ О полиции: закон Монголии от 9 февраля 2017 г.

печения общественной безопасности, планирование и реализацию соответствующих мер реагирования на опасные ситуации, сотрудники органов внутренних дел обеспечат основу для улучшения практики деятельности полиции общественной безопасности. При этом необхо-

димо разработать методическое обеспечение оценки риска в каждой области общественной безопасности в соответствии с международными стандартами и подробным описанием процессов оценки риска и угроз общественной безопасности.

Список литературы:

1. Бермаханова Ж. О. Кадровые риски в управлении полицией России и Казахстана (сравнительно-правовой анализ) // Юридическая техника. 2019. № 13.
2. Дербинская Е. А., Касперович С. А. Основные подходы к трактовке содержания понятия риска // Устойчивое развитие экономики: состояние, проблемы, перспективы: сборник трудов XII Международной научно-практической конференции / отв. ред. К. К. Шебеко. 2018.
3. Институт оценки риска катастроф: обзор. URL: https://ecrc.mn/media/ecrc/content/researcher-meeting/second/Gamshig_sudlaliin_hureelen.pdf (дата обращения: 05.10.2020).
4. Международный стандарт ISO 31000:2018 «Управление рисками — Руководство». URL: <https://www.praxiom.com/iso-31000-sample5.pdf> (дата обращения: 18.03.2021).
5. Политика внутреннего аудита деятельности полиции. URL: <http://police.gov.mn/p/703> (дата обращения: 18.10.2020).
6. Программа развития полиции. URL: <https://www.legalinfo.mn/annex/details/6264?lawid=9842> (дата обращения: 12.10.2020).
7. Методология оценки рисков для учреждений и организаций в рамках Министерства юстиции. URL: http://resource3.sodonvision.com/lawuniversity/file/2015/1/cyg32xnnlmuwnhnjlk8qwqvzc/Ersdliin_unelgee_khiikh_argachlal-zuvlumj.docx (дата обращения: 04.10.2020).
8. Степкин Р. М., Голубятникова Ю. Ю., Боталова М. Е. Паспорт риска как оперативная мера интегрированного управления рисками // Проблемы анализа риска. 2020. Т. 17. № 4.
9. Фомин П. П. Общественный порядок и общественная безопасность: понятие и соотношение // Вестник Луганской академии внутренних дел имени Э. А. Дидоренко. 2017. № 1 (2).

Для цитирования:

Батмунх Бужинлхам. Управление рисками в деятельности полиции общественной безопасности Монголии // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 148–152.

References:

1. Bermahanova Zh. O. Kadrovye riski v upravlenii policiej Rossii i Kazahstana (sravnitel'no-pravovoj analiz) // Yuridicheskaya tekhnika. 2019. № 13.
2. Derbinskaya E. A., Kasperovich S. A. Osnovnye podhody k traktovke soderzhaniya ponyatiya riska // Ustojchivoe razvitie ekonomiki: sostoyanie, problemy, perspektivy: sbornik trudov XII Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii / отв. ред. К. К. Shebeko. 2018.
3. Institut ocenki riska katastrof: obzor. URL: https://ecrc.mn/media/ecrc/content/researcher-meeting/second/Gamshig_sudlaliin_hureelen.pdf (data obrashcheniya: 05.10.2020).
4. Mezhdunarodnyj standart ISO 31000:2018 «Upravlenie riskami — Rukovodstvo». URL: <https://www.praxiom.com/iso-31000-sample5.pdf> (data obrashcheniya: 18.03.2021).
5. Politika vnutrennego audita deyatel'nosti policii. URL: <http://police.gov.mn/p/703> (data obrashcheniya: 18.10.2020).
6. Programma razvitiya policii. URL: <https://www.legalinfo.mn/annex/details/6264?lawid=9842> (data obrashcheniya: 12.10.2020).
7. Metodologiya ocenki riskov dlya uchrezhdenij i organizacij v ramkah Ministerstva yusticii. URL: http://resource3.sodonvision.com/lawuniversity/file/2015/1/cyg32xnnlmuwnhnjlk8qwqvzc/Ersdliin_unelgee_khiikh_argachlal-zuvlumj.docx (data obrashcheniya: 04.10.2020).
8. Stepkin R. M., Golubyatnikova Yu. Yu., Botalova M. E. Pasport riska kak operativnaya mera integrirovannogo upravleniya riskami // Problemy analiza riska. 2020. T. 17. № 4.
9. Fomin P. P. Obshchestvennyj poryadok i obshchestvennaya bezopasnost': ponyatie i sootnoshenie // Vestnik Luganskoj akademii vnutrennih del imeni E. A. Didorenko. 2017. № 1 (2).

For citation:

Batmunh Buzhinlham. Risk management in the public security police of Mongolia // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). P. 148–152.

ВИКТОРИЯ НИКОЛАЕВНА СИЗОВА,
ведущий научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
кандидат юридических наук
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: svnn@inbox.ru

VIKTORIYA NIKOLAEVNA SIZOVA,
Candidate of Law,
Leading Researcher at the Research Center
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: svnn@inbox.ru

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

Scientific Specialty:
12.00.08 – Criminal Law and Criminology;
Criminal Executive Law.

УДК 343.271

Дата поступления статьи: 5 марта 2021 г.
Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

Система наказаний в уголовном законодательстве зарубежных стран

The System of the Punishments in the Criminal Legislation of the Foreign Countries

Аннотация

Актуальность: бесспорным является устоявшееся в науке уголовного права положение о том, что система наказаний в уголовном законодательстве зарубежных стран имеет множество специфических особенностей, изучение которых выступает обязательным элементом, способствующим пониманию современного состояния, тенденций и перспективных направлений совершенствования системы наказаний российского уголовного законодательства, что свидетельствует об актуальности сравнительно-правового исследования, которому посвящена настоящая публикация.

Постановка проблемы: более чем тысячелетняя история эволюции системы наказаний в уголовном законодательстве зарубежных стран, с одной стороны, объективно обуславливает, с другой – делает необходимым определение ее специфических особенностей. При этом следует отметить, что вопросы, связанные с системами наказаний в российском и зарубежном уголовном законодательстве, становятся предметом исследования в значительном количестве публикаций, в которых учеными выделяются те или иные характерные черты свойственные данным системам. На сегодняшний день данные вопросы остаются дискуссионными. В связи с этим в статье автором предпринята попытка установить указанные особенности системы наказаний в уголов-

Annotation

The relevance: there is no doubt that the established position in the science of criminal law is that the system of punishments in the criminal legislation of foreign countries has many specific features, the study of which is a mandatory element that contributes to the understanding of the current state, trends and promising directions for improving the system of punishments of Russian criminal legislation, which indicates the relevance of comparative legal research, which is devoted to this publication.

The problem statement: more than a thousand year history of the evolution of the penal system in the criminal legislation of foreign countries, on the one hand, objectively determines, on the other-makes it necessary to determine its specific features. At the same time, it should be noted that issues related to the systems of punishments in Russian and foreign criminal legislation are the subject of research in a significant number of publications, in which scientists highlight certain characteristic features inherent in these systems. To date, these issues remain debatable. In this regard, the author attempts to establish these features of the system of punishments in the criminal legislation of foreign countries.

The aim of the study is to develop a scientific understanding of the system of punishments in criminal legislation in the context of establishing the specific features of foreign systems of punish-

ном законодательстве зарубежных стран.

Цель исследования состоит в развитии научного понимания о системе наказаний в уголовном законодательстве в контексте установления специфических особенностей зарубежных систем наказания с учетом возможного восприятия их положительного опыта российской уголовно-правовой системой.

Методы исследования: диалектика, анализ, системно-структурный, формально-логический, сравнительно-правовой.

Результаты и ключевые выводы: установлены специфические особенности, характерные правовому закреплению различных видов наказаний в уголовном законодательстве зарубежных стран; выявлены общие начала назначения и применения наказания. Осуществленный анализ зарубежного уголовного законодательства в части регламентации системы наказаний позволил выявить ряд особенностей, которые могли бы быть имплементированы в российскую систему уголовных наказаний.

Ключевые слова: уголовное законодательство; уголовно-правовая политика; система наказаний; сравнительное исследование; зарубежный опыт.

ment, taking into account the possible perception of their positive experience by the Russian criminal law system.

Research methods: dialectics, analysis, system structural, formal logical, comparative legal.

Results and key conclusions: the specific features characteristic of the legal consolidation of various types of punishments in the criminal legislation of foreign countries are established; the general principles of the appointment and application of punishment are revealed. The analysis of foreign criminal legislation in terms of the regulation of the system of punishments allowed us to identify a number of features that could be implemented in the Russian system of criminal penalties.

Keywords: criminal legislation; criminal law policy; system of punishments; comparative research; foreign experience.

Приступая к исследованию обозначенного вопроса, автор отмечает, что на формирование и развитие уголовного законодательства зарубежных государств оказали воздействие различные факторы: социально-экономические, политические, культурно-исторические, этнические, в определенной степени — религиозные, а также опыт других государств, что позволяет говорить о большинстве институтов уголовного права зарубежных стран и России как об общемировых ценностях уголовного права [8, с. 441].

Одним из ключевых компонентов уголовного законодательства любого государства выступает система наказаний, формирующаяся в том числе и под влиянием вышеуказанных факторов, что привносит специфику и обогащает представления о системе наказаний. Исходя из того, что вопросы о понятии института наказания, его системе в каждом из национальных кодексов решаются по-разному, представляется целесообразным обратиться к сравнительно-правовому анализу уголовного законодательства зарубежных стран.

Уголовное законодательство США (федеральное и штатов — (курсив наш. — В. С.)) не содержит определения наказания, отдавая решение этого вопроса на откуп судебной практике, а в основном — доктрине. Кроме того, в амери-

канской правовой доктрине не разработано понятие системы наказаний в силу особенностей законодательного регулирования — наличие федерального законодательства и законодательства штатов (нередко имеющие существенные отличия в регламентации одного и того же института).

Разнообразие системы наказаний в США в целом обусловлено федеративной формой государственного устройства. В стране существуют 53 уголовные юрисдикции: федеральная, пятидесяти штатов, округа Колумбия и территории Пуэрто-Рико. На федеральном уровне система наказаний не предусматривает широкого перечня наказаний, а сводится в основном к штрафу и лишению свободы на определенный, неопределенный или пожизненный срок (от строгой изоляции до режима частичной свободы).

В частности, в качестве основных наказаний предусмотрена смертная казнь, которая и сегодня применяется судами, а также тюремное заключение, пробация и штраф. При этом в законодательстве штатов (в каждом отдельном штате) наказание имеет определенную специфику назначения за отдельные виды преступных деяний. К перечню дополнительных наказаний отнесены конфискация имущества, лишение прав, а также обязательства по загла-

живанию причиненного ущерба. Кроме того, уголовное законодательство США наряду с указанными наказаниями предусматривает меры безопасности¹.

Одним из наиболее распространенных и часто применяемых судами наказаний в США является лишение свободы с установлением различных сроков вплоть до пожизненного. При этом как на федеральном уровне, так и на уровне

штатов не определены конкретные максимальные пределы назначаемых сроков наказания, поэтому наказание в виде лишения свободы сроком в пятьдесят или сто лет не является редкостью [1, с. 301–312].

В основе дифференциации уголовных правонарушений по видовому признаку (преступления и нарушения – *(курсив наш. – В. С.)*) лежит срок лишения свободы. Преступления делятся на фелонии, мисдиминоры и малые мисдиминоры. Градация каждого из указанных видов деяний представлена на рисунке 1.

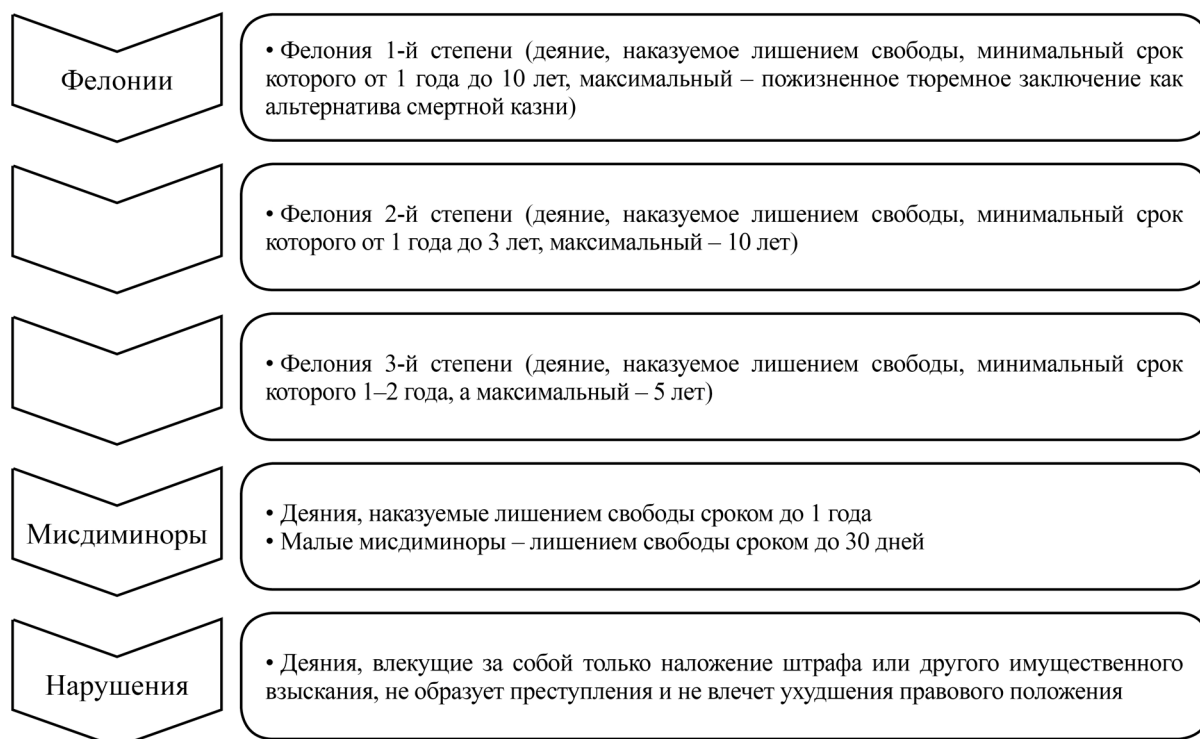


Рис. 1. Деяния и наказания, предусмотренные уголовным законодательством США

Важно отметить, что представленная классификация воспринята не всеми штатами.

Кроме указанных наказаний, широкое распространение в США получил штраф, назначаемый как в качестве основного, так и дополнительного наказания. Его размеры различны в каждом американском штате [5, с. 30–32]. Американское уголовное законодательство также предусматривает такое наказание, как probation, которое, как правило, не назначается за совершение тяжких преступных деяний. Лицо, осужденное к probation, в обязательном порядке должно соблюдать условия (*обязательные и дискреционные – (курсив наш. – В. С.)*), предписанные судом [4, с. 123]. В числе дополнительных наказаний широкое применение имеет специальная конфискация имущества, которая предусмотрена федеральным законодательством и законодательством штатов. Вместе с тем ст. 982 раздела 18 Свода законов США

содержит положение, предусматривающее конфискацию имущества, приобретенного на преступные денежные средства.

Одновременно следует отметить, что в США реституция (*возвращение имущества или его эквивалента в денежном выражении потерпевшему лицу – (курсив наш. – В. С.)*) относится к числу дополнительных наказаний. Федеральным законодательством предусмотрено включение в назначаемый судом размер реституции расходов на ритуальные услуги (в случае смерти), «утраченного дохода» потерпевшим при нетрудоспособности вследствие причинения вреда его здоровью.

Уголовным законодательством Франции предусмотрена следующая дифференциация наказаний: за совершение преступления предусмотрено уголовное наказание, за проступок – исправительное наказание, за нарушение – полицейское наказание [6, с. 116–119] (рис. 2–3).

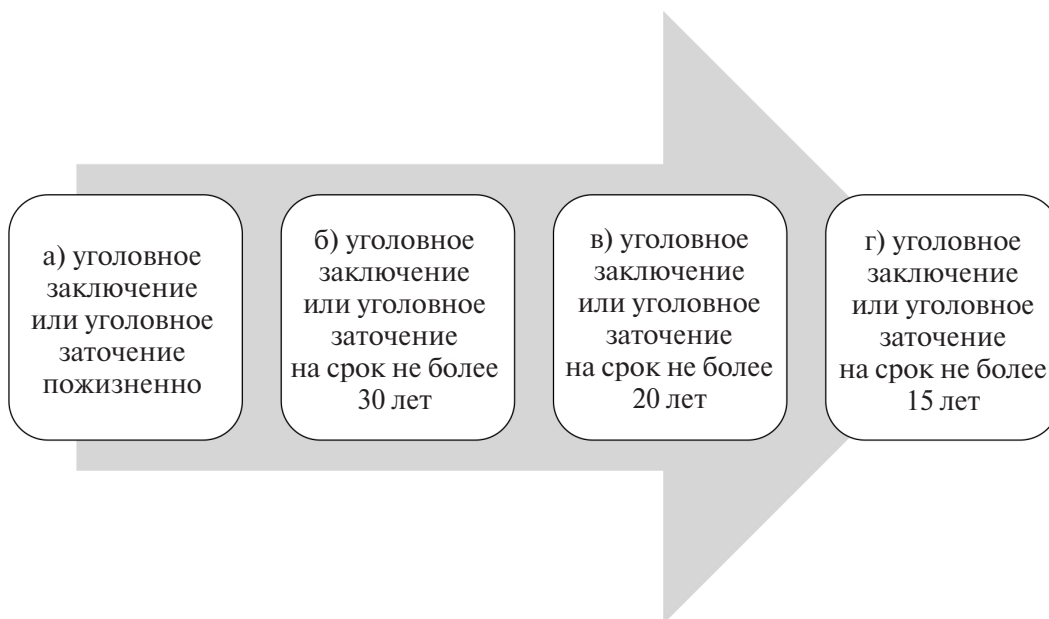


Рис. 2. Уголовные наказания, применяемые к физическим лицам

Вместе с тем необходимо добавить, что наряду с уголовным заключением и уголовным заточением не исключается применение судом штрафа, а также иных дополнительных наказаний.

Вместе с тем необходимо добавить, что наряду с уголовным заключением и уголовным заточением не исключается применение судом штрафа, а также иных дополнительных наказаний.

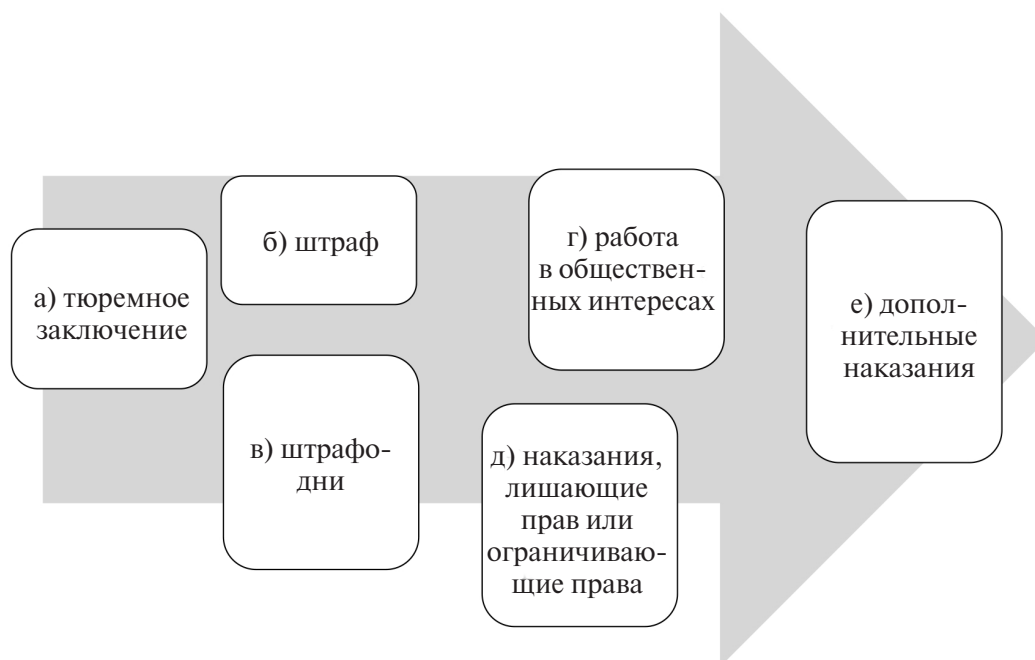


Рис. 3. Исправительные наказания, применяемые к физическим лицам

Особенность такого наказания как штрафодни заключается в лишении или ограничении прав лица, привлекаемого к ответственности, а также возможности его исполнения в виде бесплатных общественно полезных работ. Также следует отметить, что во французском праве за-

конодатель не раскрывает дополнительные наказания в перечне исправительных наказаний². Уголовным законодательством Франции предусмотрено назначение не одного,

² Уголовный кодекс Франции. [Электронный ресурс]. URL: https://yurist-online.org/laws/foreign/criminalcode_fr/_doc-5-.pdf

а несколько наказаний, связанных с лишением или ограничением прав (ст. 136.6 Уголов-

ный кодекс Франции (далее – УК Франции)) [7, с. 143–147] (рис. 4).

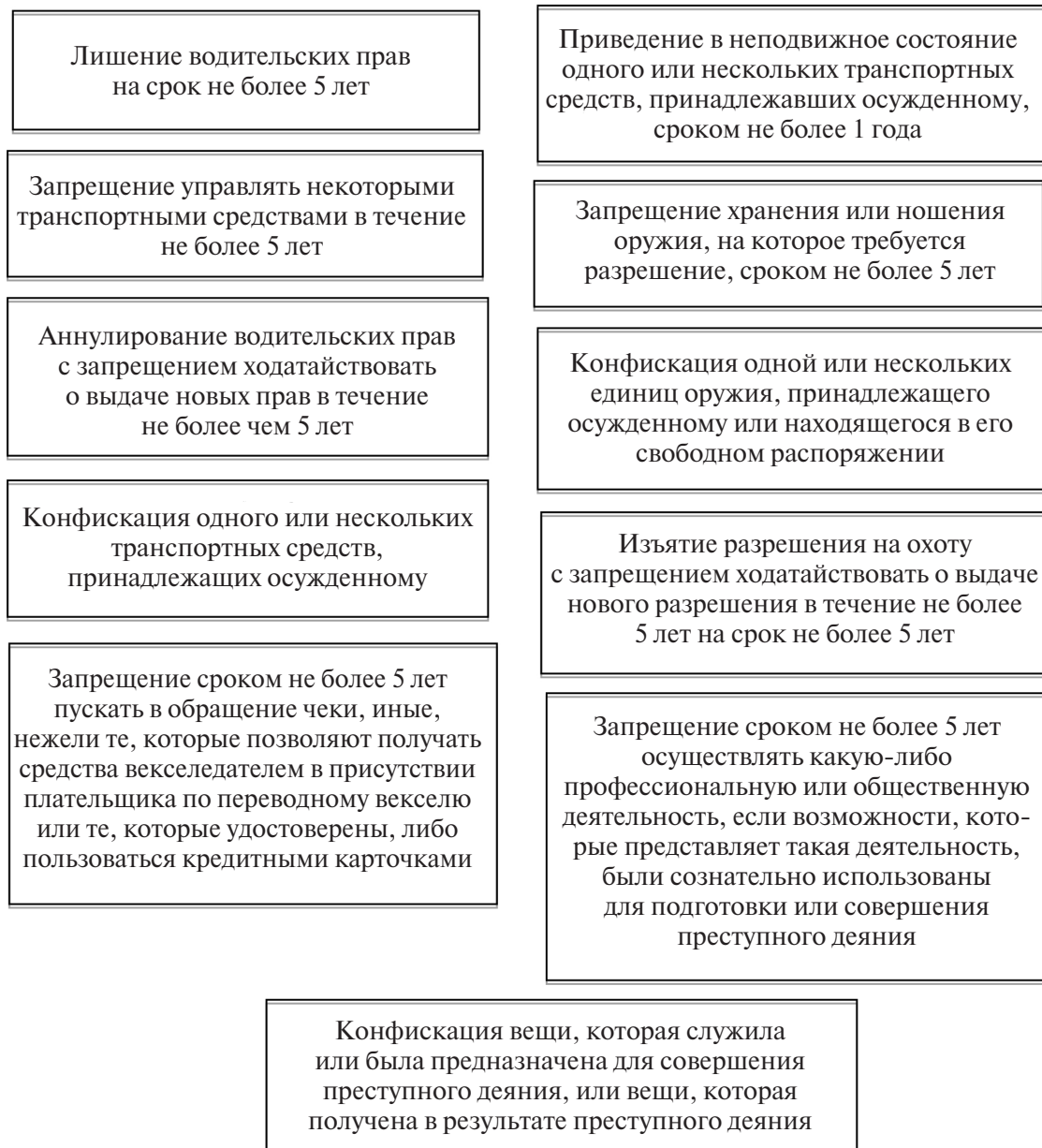


Рис. 4. Виды наказаний, связанные с лишением или ограничением прав

Кроме того, уголовным законом Франции (ст. 131.10 УК Франции) за совершение лицом преступления или проступка предусмотрено назначение одного или несколько дополнительных наказаний, влекущих за собой различного рода ограничения, и установление обязанности действовать тем или иным образом при прямом закреплении такого наказания в правовой норме [9, с. 89].

Таким образом, французское уголовное законодательство в отличие от российского предусматривает более широкий и разнообразный перечень дополнительных наказаний, регламентирует возможность назначе-

ния нескольких дополнительных наказаний за совершение одного преступного деяния или проступка. В УК Франции (в санкциях) закреплены основные наказания. В свою очередь, Особенная часть отдельно предусматривает перечень дополнительных наказаний применительно к группам преступных деяний, которые приводятся в конце каждой главы³. Физические лица за нарушения могут быть подвергнуты штрафным санкциям, а также лишению или ограничению определенных прав (рис. 5).

³ Там же.

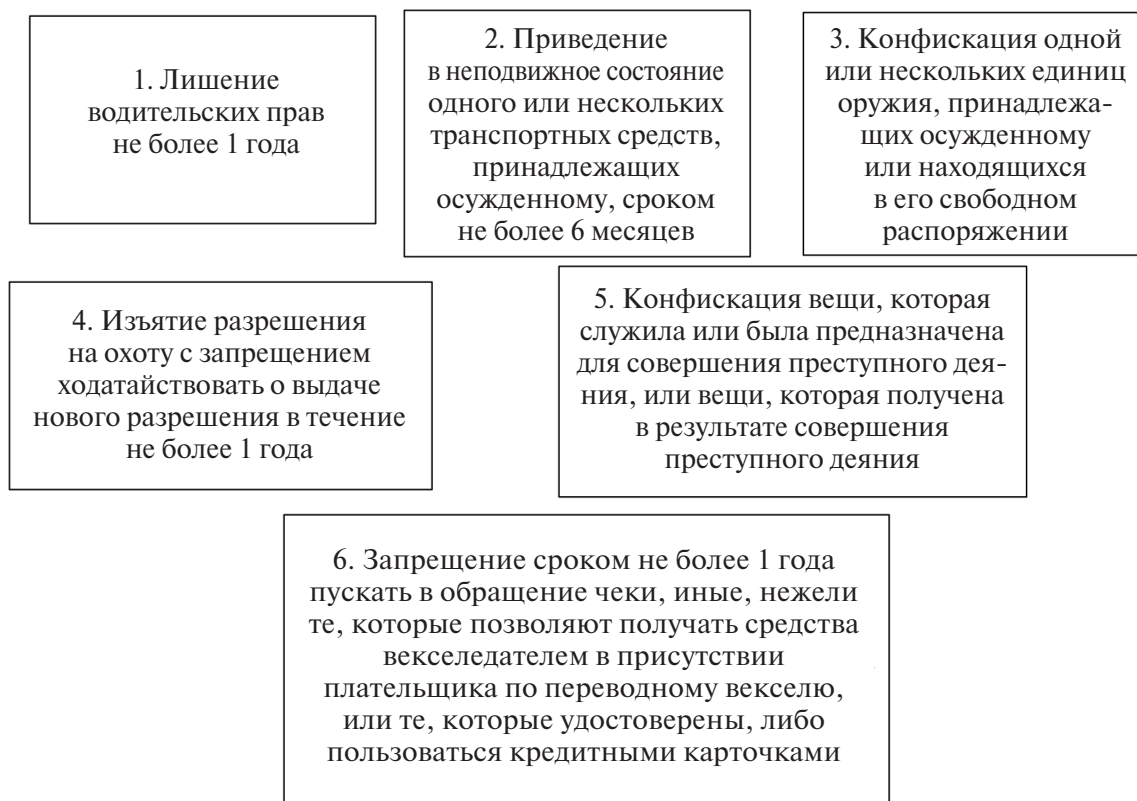


Рис. 5. Виды наказаний, связанные с лишением или ограничением прав за совершение нарушения

Перечень ограничений прав, применяемых за совершение нарушений, в отличие от тех, что применяются за совершение преступлений и проступков, значительно сокращен, а также снижены сроки этих ограничений.

Уголовным законодательством ФРГ в качестве основных наказаний предусмотрены лишение свободы (§ 38–39 Уголовного кодекса ФРГ (далее – УК ФРГ)) и денежный штраф (§ 40–43 УК ФРГ), в качестве дополнительного – запрещение управлять транспортным средством (§ 44 УК ФРГ). В числе отличительных особенностей данной системы наказаний в ФРГ следует выделить дополнительные последствия, которые не относятся к дополнительным наказаниям, но могут быть автоматически назначены судом в качестве дополнительного к основному наказанию, например, лишение избирательного права (§ 45 УК ФРГ). Отдельно законодателем выделена «система мер», не относящаяся к указанным наказаниям и дополнительным последствиям, направленная на исправление лица, совершившего наказуемое деяние, включающая в себя конфискацию имущества, изъятие предметов преступления, уничтожение орудий преступления и запрещенных к обороту вещей.

Лишение свободы назначается судом в пределах от 1 месяца до 15 лет (§ 38 УК ФРГ). Однако в последнее десятилетие активно применяется приостановление наказания с испытанием. Кроме того, уголовный закон в качестве наказания регла-

ментирует и назначение пожизненного лишения свободы. Штраф может назначаться судом не только в качестве основного наказания, но и дополнительного. При его назначении законодатель предусмотрел для судей дискреционные полномочия⁴.

Наказание, связанное с запретом на управление автомобилем, назначается судом в пределах от 1 до 3 месяцев наряду со штрафом или лишением свободы (§ 44 УК ФРГ). В качестве оснований его назначения законодатель выделил: совершение указанного в законе преступного деяния; управление любым автомобилем; наличие причинно-следственной связи с совершенным деянием [3, с. 316].

В случае назначения судом наказания в виде лишения свободы на срок не менее года для осужденного наступают дополнительные последствия (максимальный срок до 5 лет – *(курсив наш. – В. С.)*), например, лишение права занимать публичные должности⁵.

К «системе мер», назначаемых судом наряду с наказанием, относятся меры, связанные с изоляцией от общества, например, помещение в психиатрическую больницу, лечебное учреждение или превентивное заключение, и не связанные с таковым, например, запрет на определенную профессию, надзор за поведением осужденного [2, с. 310–315].

⁴ Уголовный кодекс ФРГ. URL: <http://okpravo.ru/zarubezhnoe-pravo/ugolovnoe-pravo-zarubezhnyh-stran/.html>.

⁵ Там же.

Уголовным законодательством Швейцарии не предусмотрено отдельные статьи с перечнем наказаний. Система наказаний и мер, со-

держащаяся в Уголовном кодексе Швейцарии (далее – УК Швейцарии), представлена на рисунке 6.

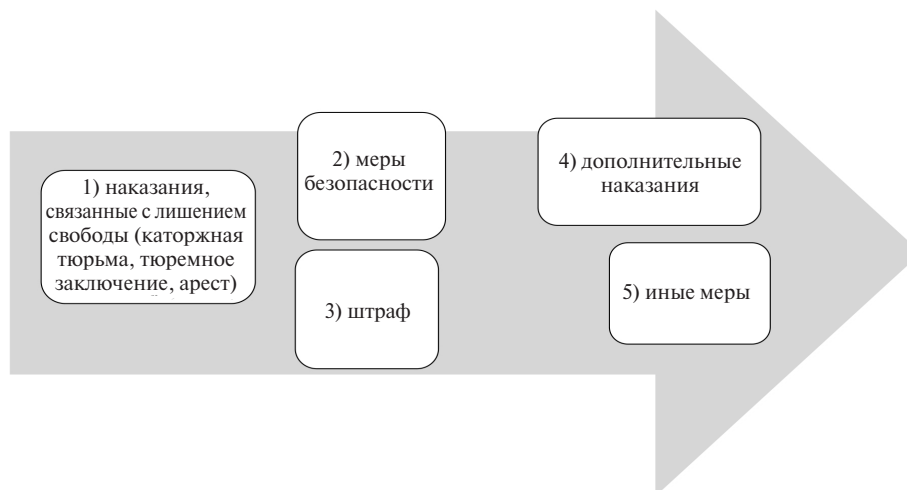


Рис. 6. Наказания и меры, предусмотренные УК Швейцарии

За совершение преступления лицо подвергается заключению в каторжную тюрьму (ст. 9 УК Швейцарии). За проступок судом назначается содержание в тюрьме (как наиболее тяжкое наказание за данный вид преступного деяния – *курсив наш. – В. С.*). К так называемым мерам безопасности в швейцарском праве законодатель относит, например, лечение злоупотребляющих спиртными напитками и наркотическими веществами, содержание в специальных учреждениях и т. д.⁶

При совершении корыстного деяния судом может быть дополнительно назначен штраф к ос-

новному наказанию в виде лишения свободы при условии альтернативного закрепления в норме закона обоих этих наказаний (ст. 50 УК Швейцарии). В отличие от российского уголовного законодательства УК Швейцарии прямо регламентирует судебское усмотрение в части назначения штрафа к основному наказанию в виде лишения свободы.

В уголовном законе Швейцарии дополнительным наказаниям посвящен самостоятельный подраздел в главе о наказаниях и мерах (рис. 7).

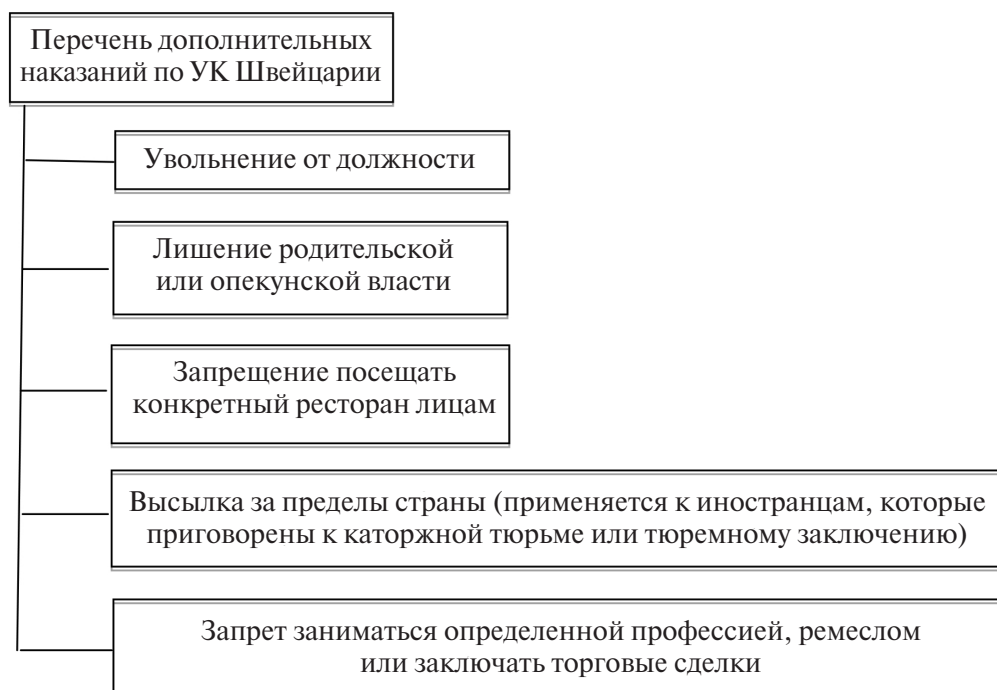


Рис. 7. Перечень дополнительных наказаний в соответствии с УК Швейцарии

⁶ Уголовный кодекс Швейцарии. URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19370083/index.html>.

Иные меры включают в себя:

- превентивный залог (состоит в обещании не совершать преступление и предоставлении гарантии не совершения преступления);
- конфискация: 1) конфискация опасных предметов; 2) конфискация имущественных выгод;
- компенсация потерпевшему;
- опубликование приговора.

Уголовный кодекс Польши (далее – УК Польши) предусматривает систему, состоящую

из наказаний и уголовно-правовых мер. Наказания закреплены в Особенной части уголовного закона, а именно в санкциях статей. К их числу отнесены ограничение и лишение свободы, пожизненное лишение свободы, а также штраф (по сути, являются основными наказаниями – *(курсив наш. – В. С.)*) (ст. 32 УК Польши)⁷.

Перечень уголовно-правовых мер закреплен в ст. 39 УК Польши (рис. 8).

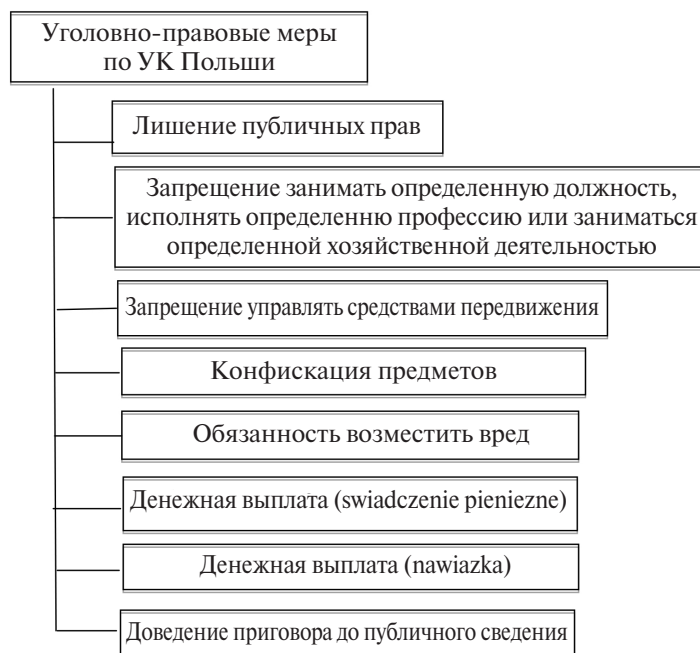


Рис. 8. Уголовно-правовые меры в соответствии с УК Польши

Отдельный вид наказания и уголовно-правовые меры предусмотрены уголовным законом Польши для военнослужащих. К указанным субъектам возможно применение воинского ареста (ст. 322 УК Польши), а также мер, связанных с понижением в специальном звании, разжалованием и увольнением со службы (ст. 324 УК Польши).

Заслуживает внимания система уголовно-правовых мер, которые не прописаны

в санкциях статей уголовного закона Польши, фактически выступают дополнительными наказаниями и по судейскому усмотрению могут быть присоединены к основному наказанию.

В Уголовном кодексе Японии (далее – УК Японии) законодатель регламентирует возможные наказания, подразделяющиеся на основные и дополнительные (рис. 9)⁸.



Рис. 9. Система наказаний по УК Японии

⁷ Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1–52 (cz. 1). Komentarz do art. 53–116 (cz. 2). URL: <https://kodeks-karny-rp.org/czesc-ogolna/kary>.

⁸ Уголовный кодекс Японии. URL: <https://constitutions.ru/407>.

Перечень наказаний построен по «лестничному» принципу (от более строгих к менее строгим), при этом сначала перечисляются основные, а потом дополнительное наказание.

Лишение свободы с принудительным трудом или без такового (тюремное заключение) может быть назначено судом как на определенный срок, так и бессрочно. Определенный срок установлен от 1 месяца до 15 лет. Ст. 14 УК Японии регламентирует возможность усиления названных наказаний до 20 лет или смягчения на срок менее 1 месяца. Денежный штраф назначается виновному лицу в размере от 10 тыс. иен и более, с возможностью его сокращения до менее 10 тыс. иен при смягчении наказания. Уголовный арест подразумевает содержание в арестном доме и назначается на срок от 1 дня до 30 дней.

Принимая во внимание вышеизложенное, считаем, что:

– во-первых, проведенное исследование уголовного законодательства зарубежных стран, регламентирующего систему наказаний, позволило определить отдельные особенности, которые могли бы быть имплементированы российским законодателем в существующую систему уголовных наказаний.

В частности, как указывалось ранее, уголовное законодательство Франции и Швейцарии включает в свою систему категорию уголовного проступка, за совершение которого во Франции предусмотрено исправительное наказание, в Швейцарии – содержание в тюрьме как наиболее тяжкое наказание за данный вид преступного деяния.

При этом следует отметить, что в России лица, совершающие преступные деяния, которые могли бы быть отнесены к категории уголовного проступка, сегодня отбывают наказание в виде лишения свободы, находясь в жесточайших условиях, о чем неоднократно отмечалось специалистами, занимающимися изучением данной проблемы. Думается, что очевидность своевременности рассмотрения идей о практическом воплощении в жизнь предложений по включению категории уголовного проступка в систему законодательства и разработке соответствующей системы наказаний за их совершение не вызывает на сегодняшний день сомнений как в среде представителей науки, так и практических работников. Важным в классификации преступных деяний на преступления и проступки является обстоятельство, которое заключается в предоставлении возможности воплотить на практике стремление законодателя в даче наиболее предметной и конкретной оценки преступного деяния, учитывая такие критерии, как его характер и степень общественной опасности, что также поз-

волит более дифференцировано подходить к вопросам уголовной ответственности и индивидуализации наказания, расширит возможности для эффективного осуществления обязательной профилактической работы, т. е. реализует в действительности одну из главных и определяющих целей процесса повышения эффективности уголовного законодательства.

Учитывая опыт рассматриваемых стран по конструкции преступного деяния, российский законодатель мог бы учесть его при реформировании законодательства нашей страны. При этом в качестве наказаний за их совершение возможно предусмотреть штраф, исправительные работы;

– во-вторых, в уголовном законодательстве большинства стран содержится небольшое количество наказаний, применяемых судом в качестве основных, но имеющих многолетнюю практику применения и подтвердивших свою эффективность в достижении целей наказания. Так, в Польше законом предусмотрен перечень из 5 наказаний, США – 4, Германии – 2. За рубежом лишение свободы и штраф можно выделить в числе доминирующих наказаний. В странах дальнего зарубежья, как правило, исправительные и принудительные работы, а также наказания, назначаемые военнослужащим. В странах, входящих в Совет Европы, отсутствует смертная казнь;

– в-третьих, в ряде исследованных стран подчеркивается вспомогательная роль дополнительных наказаний из-за их регламентации в виде самостоятельной подсистемы наряду с основными наказаниями (например, в Японии);

– в-четвертых, в странах дальнего зарубежья штраф отнесен как к основному, так и дополнительному наказанию, где перечень последних, в отличие от российского законодательства, представлен довольно широко. Например, в Польше законом регламентирован перечень из 8 дополнительных наказаний, Швейцарии – 5, США – 4. В ряде исследованных стран к дополнительным наказаниям, назначаемых судом, относится лишение прав, которое включает не только лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, но и лишение и ограничение иных прав, связанных с избирательным правом, посещением определенных мест, свободой передвижения, сменой места жительства, публичных выступлений, публикаций в СМИ и т. д. Например, во Франции законом предусмотрено 11 разновидностей лишения прав, Польше – 4. Такое наказание назначается в случае злоупотребления виновным лицом тем или иным правом при совершении преступления. Тем самым зарубежный законодатель не только

максимально индивидуализировал систему наказаний, но и способствовал в целом ее эффективному использованию правоприменителями, в том числе путем реализации в закреплённой системе наказаний принципа справедливости. В свою очередь, представленный законодателем широкий выбор дополнительных наказаний способствует минимизации материальных затрат при их исполнении государством, а также повышает превентивное и исправительное воздействие наказания на осуждённое лицо. Данный опыт также мог бы быть востребован российским законодателем в целях целенаправленной и эффективной реализации отдельных положений уголовной политики, направленных на противодействие криминальным угрозам личности, обществу и государству;

– в-пятых, в ряде стран (например, в Польше, Франции) законодателем регламентирован порядок назначения наказаний, позволяющий уяснить: к какому основному наказанию

должно присоединяться то или иное дополнительное; должно ли оно быть прямо закреплёно в санкции статьи; должно ли быть основным наказание строже дополнительного; возможно ли присоединение нескольких дополнительных наказаний к основному; условия присоединения (например, в ряде стран присоединение штрафа к основному наказанию возможно в случае совершения лицом корыстного преступного деяния);

– в-шестых, во многих странах, также как и в России, в основу категоризации преступлений положены вид и размер наказания.

Как правило, зарубежный законодатель устанавливает границы наказания либо определяет иные виды наказаний для менее тяжких уголовно-наказуемых деяний, что исключает возможность назначения идентичного наказания за разные по характеру и степени общественной опасности деяния (например, в Швейцарии, Франции, ФРГ, Польше, США).

Список литературы:

1. Авдеев В. А., Авдеева О. А., Грибунов О. П., Сергеев В. А. Наказание в системе уголовно-правовых средств противодействия преступности: взаимодействие правовых систем в условиях глобализации международной жизни // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2016. Т. 10. № 2.
2. Дворецкий М. Ю., Кузина А. А. Система наказаний в законодательстве Российской Федерации и Федеративной Республики Германии: проблемы эффективной реализации уголовной ответственности // Вестник Томского государственного университета. 2013. Вып. 1 (117).
3. Жалинский А. Э. Современное немецкое уголовное право. Москва, 2004.
4. Кубанцев С. П. Применение probation и досрочного освобождения от отбытия наказания в виде лишения свободы в США // Журнал российского права. 2006. № 1.
5. Подройкина И. А. Виды наказаний в уголовном законодательстве США // Современное законодательство: перспективы и пути развития: материалы межрегиональной научно-практической конференции молодых ученых, студентов, аспирантов, преподавателей вузов Российской Федерации (21 марта 2014 г.). Ростов-на-Дону, 2014.
6. Подройкина И. А. Наказание в виде штрафа по уголовному законодательству Франции // Научная мысль: сборник научных статей. Ростов-на-Дону, 2005. Вып. 6.
7. Стромов В. Ю. Система уголовных наказаний в законодательстве зарубежных госу-

References:

1. Avdeyev V. A., Avdeyeva O. A., Gribunov O. P., Sergeev V. A. Nakazaniye v sisteme ugolovno-pravovykh sredstv protivodejstviya prestupnosti: vzaimodejstviye pravovykh sistem v usloviyah globalizacii mezhdunarodnoj zhizni // Kriminologicheskij zhurnal Bajkal'skogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava. 2016. T. 10. № 2.
2. Dvoreckij M. Yu., Kuzina A. A. Sistema nakazaniy v zakonodatel'stve Rossijskoj Federacii i Federativnoj Respubliki Germanii: problemy effektivnoj realizacii ugolovnoj otvetstvennosti // Tomsk State University Journal. 2013. Vyp. 1 (117).
3. Zhalinskij A. E. Sovremennoye nemeckoye ugolovnoye pravo. Moskva, 2004.
4. Kubancev S. P. Primeneniye probacii i dosrochnogo osvobozhdeniya ot otbytiya nakazaniya v vide lisheniya svobody v SSHA // Zhurnal rossijskogo prava. 2006. № 1.
5. Podrojkina I. A. Vidy nakazaniy v ugolovnom zakonodatel'stve SSHA // Sovremennoye zakonodatel'stvo: perspektivy i puti razvitiya: materialy mezhhregional'noj nauchno-prakticheskoy konferencii molodyh uchenyh, studentov, aspirantov, prepodavatelej vuzov Rossijskoj Federacii (21 marta 2014 g.). Rostov-na-Donu, 2014.
6. Podrojkina I. A. Nakazaniye v vide shtrafa po ugolovnomu zakonodatel'stvu Francii // Nauchnaya mysl': sbornik nauchnykh statej. Rostov-na-Donu, 2005. Vyp. 6.
7. Stromov V. Yu. Sistema ugolovnykh nakazaniy v zakonodatel'stve zarubezhnykh gosudarstv //

дарств // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 4.

8. Уголовное право России / под ред. В. П. Малкова и Ф. Р. Сундунова. Казань, 1994.
9. Уголовный кодекс Франции / науч. ред. Л. В. Головки, Н. Е. Крылова; пер. с фр. и предисл. Н. Е. Крыловой. Санкт-Петербург, 2002.

Для цитирования:

Сизова Виктория Николаевна. Система наказаний в уголовном законодательстве зарубежных стран // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 153–163.

Probely v rossijskom zakonodatel'stve. 2016. № 4.

8. Ugolovnoye pravo Rossii / pod red. V. P. Mal'kova i F. R. Sundurova. Kazan', 1994.
9. Ugolovnyj kodeks Francii / nauch. red. L. V. Golovko, N. Ye. Krylova; per. s fr. i predisl. N. Ye. Krylovoj. Sankt-Peterburg, 2002.

For citation:

Sizova Viktoriya Nikolaevna. The system of the punishments in the criminal legislation of the foreign countries // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). P. 153–163.

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ретроспектива

ПЁТР АЛЕКСАНДРОВИЧ КОЛПАКОВ,
старший научный сотрудник отдела
по исследованию стратегических проблем
управления научно-исследовательского центра,
кандидат исторических наук
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: 1kolpakov1@rambler.ru

PYOTR ALEKSANDROVICH KOLPAKOV,
Candidate of History,
Senior researcher of the Department
for the Study 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: 1kolpakov1@rambler.ru

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

Scientific Speciality:
12.00.01 — Theory And History Of Law And State;
History Of The Teachings Of Law And The State.

ORCID: 0000–0002–1600–9937

УДК 321(091):622/669

Дата поступления: 16 февраля 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

Исторический очерк о применении особого административно-правового режима в целях обеспечения экономической безопасности горнорудной промышленности и металлургии на отдельных территориях Российской империи в XIX в.

Historical Essay on the Application of a Special Administrative and Legal Regime in Order to Ensure the Economic Security of the Mining Industry and Metallurgy in the Certain Territories of the Russian Empire in the XIX Century

Аннотация

Актуальность темы статьи определена необходимостью оценки и анализа исторического опыта защиты государственных экономических интересов. Для современной России такая потребность обуславливается сложными условиями, в которых сегодня решается комплексная

Annotation

The relevance of the article topic is determined by the need to assess and analyze the existing historical experience of protecting state economic interests. For modern Russia, such a need is caused by complex conditions in which the complex task of developing the state's economy is solved, pro-

задачи развития отечественной экономики, ее охранения как от внутренних угроз, так и от внешних, в том числе целенаправленно провоцируемых, негативных воздействий. Добыча рудных полезных ископаемых и металлургия исторически являются стратегической отраслью российской национальной экономики. Результаты исследования мер государственной политики в сфере управления казенными горными предприятиями и контроля частных заводов в период XIX – начала XX в., опыта принятия решений по трансформации правовых и организационных основ функционирования отрасли, обеспечения ее экономической безопасности специальными отраслевыми полицейскими учреждениями представляют собой ценный материал для современного государственного управления в России.

Постановка проблемы: в начале XIX в. для Российской империи одновременно обострились вопросы модернизации хозяйства и обеспечения обороноспособности. В течение времени, определенного хронологическими рамками исследования, царское правительство принимало меры к решению проблемы оптимизации управления в горнорудной промышленности и защиты государственных экономических интересов в отрасли.

Цель исследования: реконструкция опыта обеспечения экономической безопасности добычи рудных ископаемых и металлургии мерами организационного и правового обеспечения защиты государственных интересов в отрасли.

Методы исследования: методологические основы исследования определены фундаментальными научными принципами – историзма, научной объективности и достоверности. Исследование проведено с опорой на аппарат общенаучных методов: анализа, синтеза, индукции и конкретизации. Использование историко-ретроспективного метода, с позиций которого начальной точкой познания является следствие, а конечной – причина, позволило обосновать актуальность темы исследования для современного государственного управления. Также применены и иные специально-исторические методы: историко-генетический и историко-сравнительный.

Результаты и ключевые выводы: трансформации механизма государственного управления горнорудной отраслью в XIX в. были определены ее высокой значимостью в контексте проведения модернизации экономики и поддержания обороноспособности империи; действием крепостного права, вынуждавшего царское правительство изыскивать пути повышения эффективности отрасли административными мерами. В целях обеспечения государственных экономических интересов на отдельные

TECTING it from both internal threats and purposefully provoked external negative influences. Mining of ore minerals and metallurgy has historically been a strategic branch of the national economy. The results of the study of state policy measures in the field of management of state-owned mining enterprises and control of private enterprises in the period of the XIX – early XX century, including the experience of decision-making on the transformation of the legal and organizational foundations of the industry's functioning, ensuring its economic security by special branch police institutions, are valuable material for modern public administration in Russia.

The problem statement: at the beginning of the XIX century for the Russian Empire at the same time the issues of modernization of the economy and ensuring defense capability became more acute. During the time determined by the chronological framework of the study, the tsarist government took measures to solve the problem of optimizing management in the mining industry and protecting state economic interests in the industry.

The purpose of the study is to reconstruct the experience of ensuring the economic security of mining and metallurgy by means of organizational and legal support for the protection of state interests in the industry.

The research methods. The methodological foundations of the research are determined by the fundamental scientific principles: historicism, scientific objectivity and reliability. The study is based on the apparatus of general scientific methods: analysis, synthesis, induction and concretization. The use of the historical-retrospective method, from the standpoint of which the initial point of knowledge is the effect, and the final point is the cause, allowed us to justify the relevance of the research topic for modern public administration. Also among the specially used historical methods are historical-genetic and historical-comparative.

The results and key findings: public management reform in the mining sector was defined by its high importance in the context of the modernization of the economy and sustain the defense of the Empire. The action of serfdom, forced the Imperial government to find ways of improving the sector's efficiency by administrative measures. In order to ensure the state's economic interests in the industry to separate the territory of the Russian Empire, which was characterized by a concentration of mining deposits and businesses, it was extended special administrative-legal regime of the mountain, the normative basis of which has long been approved by the Emperor Mining act 1806. The mining administrative and legal regime had a number of features: a special organization of the state mechanism; a deep detail of the relations involved in the functioning of the industry of sub-

территории Российской империи, характеризовавшиеся концентрацией горнорудных месторождений и предприятий, было распространено действие особого административно-правового горного режима, нормативной основой которого долгое время являлось утвержденное императором Горное положение 1806 г. Горный административно-правовой режим обладал рядом признаков: особая организация государственного механизма; глубокая детализация отношений, вовлеченных в функционирование отрасли субъектов; значительный объем властных полномочий горной администрации; установление особой подсудности дел по отношениям в сфере добычи полезных ископаемых. Средствами обеспечения горного административно-правового режима являлись учреждение отраслевой горной полиции, создание аппарата горных чиновников, в частности, служащих 2-го стола 1-го отделения Горного департамента, осуществлявших функции экономической полиции на предприятиях в целях предотвращения причинений ущерба казне. Установление горного административно-правового режима на отдельных территориях являлось одной из основ подъема хозяйства страны в 90-х гг. XIX в. Показатели экономического роста в указанный период свидетельствуют о том, что наибольшую эффективность эта мера приобрела в условиях государственной экономической политики стимулирования спроса на продукцию отрасли.

Ключевые слова: экономическая безопасность; горная полиция; Горное положение; горный административно-правовой режим; горнорудная промышленность; металлургия; Горный департамент.

jects; a significant power of the mining administration; the establishment of a special jurisdiction of cases on relations in the field of mining. The means of ensuring the mining administrative and legal regime were the establishment of a mining police, the creation of an apparatus of mining officials, in particular, employees of the 2nd branch of the 1th department of the Mining department, who performed the functions of economic police at enterprises in order to prevent damage to the treasury and protect the interests of the state in the industry. The measures taken to protect state economic interests in the mining industry and metallurgy, in particular the establishment of a mining administrative and legal regime, were one of the foundations of the country's economic recovery in the 90s of the XIX century. The indicators of economic growth in this period indicate that these measures have become most effective under the conditions of the state economic policy of stimulating demand for the products of the industry.

Keywords: Economic security; mining police; Mining act; mining administrative and legal regime; mining industry; metallurgy; Mining Department.

Российская империя вошла в XIX столетие в условиях новых вызовов и угроз, определявших необходимость проведения преобразований в сфере государственного управления и экономики. Одним из направлений реформ Александра I являлось установление особого административно-правового режима регулирования и контроля горнозаводской отрасли.

Император Александр Павлович высоко оценивал значимость горной части, определяя ее «одним из важнейших источников государственного и народного богатства Российской империи и одной из обширнейших отраслей народной промышленности» [6, с. 50]. Определенная самодержцем для горной добычи и металлургии (в рассматриваемом периоде составлявших единый комплекс, именовавшийся горнозаводским делом) роль опоры для

осуществления модернизации, а также избрание подхода к повышению управляемости и эффективности горнозаводских предприятий посредством учреждения новых отраслевых органов управления, ставших организационной основой горного административно-правового режима, обуславливались содержанием вызовов эпохи и особенностями государственного устройства российской монархии, основной движущей силой экономики которой являлся труд закрепощенного крестьянского населения.

Важным обстоятельством, определившим необходимость оперативного изменения организации власти, представленной в отрасли аппаратом, постепенно эволюционировавшим с создания при Петре I приказа рудокопных дел, а также учреждения специальных сил принуждения — горной полиции,

являлась уже набравшая силу к началу правления в России Александра I Промышленная революция [4, с. 3]. Зародившийся в 60-х гг. XVIII в. в Великобритании переворот в промышленности стремительно трансформировал английскую экономику от аграрно-феодального уклада к организации на основе капиталистических отношений и машинного производства [11, с. 13]. Базисом этого процесса являлся стремительный переход от использования ручного труда к распространению эксплуатации машин. Складывавшееся для России положение догоняющего в экономическом развитии требовало принятия мер для использования полученного в Великобритании опыта. Однако создание условий для обретения преимуществ машинного производства было невозможно для соответствующего обеспечения рудными ископаемыми и продукцией горнозаводских предприятий.

Второй причиной преобразования государственного управления отраслю, проведенного на основе закрепления особого правового состояния территорий, на которых были сконцентрированы рудники, прииски и горнорудные предприятия, являлось действие юридических норм, закреплявших зависимое положение значительной части крестьянского населения России от землевладельцев. Предпринятые Александром I меры к созданию возможности освобождения крестьян, в том числе Указ «Об отпуске помещиком крестьян своих на волю по заключению условий на обоюдном согласии основанных», в значительной степени не изменили состояние неразрешенности крестьянского вопроса, который в условиях углубления социальных противоречий, проблем малоземелья и повышения интенсивности эксплуатации населения, напротив, имел тенденцию к обострению [5, с. 122; 12]. И если в Великобритании, где крестьянство было лично свободным, повышение рентной платы лендлордами, заинтересованными ввиду высоких цен на шерсть в увеличении площадей угодий, отданных под выпас скота, породило отток сельского населения в города, то зависимое, лишённое мобильности российское крестьянство не имело возможности создать аналогичные предпосылки для развития промышленности. Российская монархия в начале XIX в. сохраняла за дворянством положение основной опоры власти. Опасность последствий обострения взаимоотношений с ним на почве крестьянского вопроса не оставляла императору иного способа как повышение эффективности управления и контроля горнозаводской отрасли в России, кроме упорядочивания административного воздействия на заводских людей.

Кроме того, горнозаводская промышленность обеспечивала потребности армии: ввиду вовлеченности Российской империи в события наполеоновских войн необходимо было скорейшее наведение порядка в горном деле.

Таким образом, перед правительством ввиду вышеперечисленных факторов были поставлены задачи защиты государственных экономических интересов в горнорудной промышленности и металлургии, а также повышения их эффективности.

В контексте представленного исследования необходимо определить охранение государственного экономического интереса в горнозаводском деле как смысловую единицу: в узком смысле — это обеспечение процессов, связанных непосредственно с добычей и производством, в первую очередь, борьба с хищениями, нецелевым расходом казенных средств и снижение технологических издержек; в широком — это мероприятия, направленные на защиту объектов отрасли, процессов добычи и производства от всех негативных воздействий, в частности, посредством мер принуждения к соблюдению законности на территориях функционирования управляемых или подконтрольных горному ведомству предприятий и месторождений.

Реализация мер по обозначенным направлениям требовала соответствующего нормативно-правового регулирования и организационной основы.

Решение о преобразовании системы государственных органов управления и контроля горной отрасли было принято вследствие состояния несоответствия государственного механизма задачам охранения экономических интересов. 13 июля 1806 г. Александром I был утвержден доклад министра финансов графа Алексея Ивановича Васильева о новом образовании горного начальства и об управлении горными заводами. Среди причин, по которым существовавшую систему органов управления казенными заводами и контроля частных предприятий надлежало преобразовать, министр финансов указывал следующие: неэффективность Берг-коллегии как центрального отраслевого органа в части осуществления возложенных на нее полномочий организации функционирования отрасли; отсутствие четких механизмов регулирования правоотношений горных начальств (существовавших в период с 1801 по 1806 г. коллегиальных органов управления рудниками, приисками и предприятиями) и гражданских властей; отсутствие правовых основ деятельности полиции, «не имевшей довольно определительных правил» для обеспечения управляемости и эффективности отрасли посредством охраны порядка и соблюдения

благочиния на заводах, рудниках, территориях и поселениях, отнесенных к горному ведомству [1, с. 2–4]. Обращал граф А. И. Васильев внимание самодержца и на фактическую бесконтрольность осуществления государственными предприятиями расходов. В целях преодоления недостатков в управлении отраслью министром финансов был предложен комплекс мер, направленных на создание особого порядка регулирования правоотношений вовлеченного в работу на горнозаводских предприятиях и месторождениях населения на территориях, отнесенных к ведению горного ведомства.

Вместе с докладом министром финансов был представлен императору проект Горного положения, ставшего после его высочайшего утверждения правовой основой горного административно-правового режима.

Наличие в устанавливавшемся особом порядке регулирования горнорудной промышленности и металлургии характерных признаков дает основание определять его как административно-правовой режим. Среди таких признаков необходимо выделить следующие.

1. Особую организацию государственного механизма, выразившуюся в построении в значительной степени обособленной системы органов, осуществлявших государственную власть в отрасли. В течение XIX в. эта система неоднократно трансформировалась, однако неизменным оставался ее особый статус. Местные власти были лишены властных полномочий в отношении горнозаводских предприятий и на отдельных территориях. Разрешение вопросов, касавшихся непосредственно организации процессов добычи и производства, было отнесено к компетенции заводских горных начальников. Полицейская деятельность по горным делам осуществлялась в особом правовом поле, в котором главным регулятором отношений выступало Горное положение.

2. Достаточно глубокую детализацию отношений, вовлеченных в функционирование отрасли субъектов. Нормативное регулирование охватывало вопросы производства организации деятельности горных чиновников, процесс получения податей с предприятий, работы на рудниках, ценообразования и др.

3. Значительный объем полномочий, которым наделялись горные начальники в части принятия решений по ведению хозяйственной деятельности на предприятиях и организации производственных процессов, а также осуществление ими надзора за сбытом и удовлетворением всех государственных потребностей в производимой продукции в целях обеспечения экономической безопасности империи.

4. Установление подсудности дел по отношениям в сфере добычи ископаемых и произ-

водства горным органам (первоначально горным правлениям).

На основании анализа Горного положения определены следующие средства обеспечения горного административно-правового режима в Российской империи: специальное правовое регулирование, основанное на нормах, закрепленных в Горном положении; учреждение отраслевой полиции, осуществлявшей на основе закона государственное принуждение в территориальных пределах, подведомственных горному департаменту; создание аппарата горных чиновников, уполномоченных на осуществление надзора за деятельностью на заводах и месторождениях в целях профилактики и пресечения хищений, растрат казенных средств и иных деяний, противоречавших цели охранения экономических интересов государства.

Дискуссионным является вопрос об отнесении горного административно-правового режима к категории ординарных или экстраординарных. В пользу его отнесения к числу экстраординарных свидетельствует наличие обширного спектра острых проблем, с которыми столкнулась Российская империя в начале XIX столетия, в том числе сопряженных с вовлечением в кампании в Европе – войны третьей и четвертой коалиции против наполеоновской Франции и ее союзников, а также нараставшей угрозы вторжения Наполеона на территорию России. Однако необходимо принимать во внимание, что функционировавшая до учреждения Александром I Берг-коллегия как центральный орган государственного управления и контроля горнозаводских предприятий также занимала достаточно обособленное положение в механизме государственного управления [13].

Принятый в 1857 г. Горный устав в целом сохранил сложившийся порядок реализации государственного управления и контроля в отрасли, в частности, подчинив заводским горным начальникам полицию, на которую были возложены обязанности охраны порядка в заводских селениях, их благоустройство, разрешение вопросов снабжения населения на подведомственных территориях, охранение частной собственности [9, с. 135].

Таким образом, анализ указанных правовых актов позволяет определить горный административно-правовой режим как особый порядок регулирования отношений в горнорудной промышленности и металлургии в Российской империи в XIX в., установленный в целях защиты государственных экономических интересов в отрасли, обладавшей стратегическим значением, и обеспечивавшийся государственными органами, властные полномочия которых распространялись на отдельные территории и опирались на государственное принуждение,

осуществлявшееся горной полицией и иными уполномоченными горными чиновниками.

Отдельным аспектом обеспечения государственных экономических интересов в горнорудной промышленности и металлургии в Российской империи является определение территории, на которую распространялся горный административно-правовой режим.

Среди предложений, поданных министром финансов графом А. И. Васильевым в докладе Александру I в 1806 г., было учреждение «сообразно местному положению заводов, подлежащих ведению министерства финансов, и сообразно их округам, пяти отделений во всем государстве». Проект преобразований предусматривал распределение горных предприятий по принадлежности к заводам хребта Уральского, замосковным, олонецким и луганским, грузинским и польским заводам [1, с. 10]. Для распоряжений по Замосковному округу и заводами хребта Уральского были созданы органы местной горной администрации, получившие наименования Московского и Пермского (после перенесения учреждения в 1831 г. из Перми в Екатеринбург стало называться Уральским) горных правлений. В Замосковном горном округе административные полномочия местного горного правления были в значительной степени усечены ввиду того, что институт специальных полицейских чинов — горных исправников не был распространен на его территорию. Исполнение полицейских функций осуществлялось нижними земскими чинами. В условиях рассредоточенности предприятий, отнесенных к округу по землям Владимирской, Вологодской, Калужской, Костромской, Нижегородской, Орловской, Пензенской, Тобольской, Тульской и Рязанской губерний, создание специального полицейского горного аппарата сталкивалось с потребностью в многочисленных полицейских штатах и проблемой возможного ослабления контроля за несением службы. В свою очередь горная администрация Уральского округа имела основательную полицейскую опору — подчиненных главному начальнику горных заводов Уральского хребта горных исправников, лесную стражу, екатеринбургскую городскую полицию.

Поиск оптимального состояния системы горных округов был причиной частых изменений границ территориально-отраслевых образований и их количества. С середины 60-х гг. XIX в. процесс перераспределения административных полномочий среди местных горных органов становится особенно интенсивным. В 1865 г. было упразднено Московское горное правление, осуществлявшее контрольно-наблюдательные функции в отношении частных заводов Замосковного округа. Все заводы, ра-

нее относившиеся к этой территориальной единице, были отнесены к вновь образованным 1-му и 2-му Замосковным округам, объединенным в Замосковную горную область. В 1887 г. территории Верхотурского, Восточного, Вятского, Екатеринбургского, Западного, Оренбургского, Пермского и Уфимского горных округов образовали область Уральского хребта. В этом же году на Кавказе Бакинский, Владикавказский, Кутаисский, Эриванский горные округа были объединены в горную область. Также горные области были образованы в Западной и Восточной Сибири в 1888 г., в Поволжье — в 1894 г. и западных губерниях — в 1895 г. Прибалтийские и частично белорусские земли в 1895 г. были охвачены Северо-Западной горной областью, Вологодско-Архангельский и Олонцкий горные округа в 1899 г. вошли в состав Северной горной области, год спустя Астраханско-Саратовский, Воронежско-Донской, Таганрого-Макеевский горные округа — в Юго-Восточную горную область. В 1899 г. было изменено деление Замосковной горной области, в составе которой были выделены горные округа: Владимирский, Калужско-Смоленский, Московско-Рязанский, Орловско-Тульский и Тамбовско-Пензенский [2].

Понимание государственной политики по защите экономических интересов в отрасли в рассматриваемый период невозможно без определения субъектов, наделенных государством властными полномочиями в целях обеспечения горного административно-правового режима. Данные субъекты классифицированы по направлениям деятельности: первые осуществляли охранение экономической безопасности на месторождениях и предприятиях; вторые обеспечивали стабильное функционирование отрасли посредством применения государственного принуждения и обязывания к необходимым для государства действиям население, вовлеченное в правоотношения, непосредственно не связанные с процессами добычи и производства, но характеризовавшиеся тем, что их последствия могли оказывать влияние на работу предприятий.

К первой группе субъектов нами отнесен 2-й стол 1-го отдела, заменившего в 1807 г. Берг-коллегию Горного департамента. Чиновники этого подразделения выполняли функции экономической полиции: осуществляли надзор за расходованием распределявшихся между казенными заводами выделенных государством денежных средств (объемы ассигнований были значительными ввиду характера расходов: капитальное строительство, приобретение машин и др.); проводили сверки отчетных документов на предмет выявления фактов сокрытия добытого сырья или произведенной продукции в це-

лях осуществления их неучтенного сбыта, превышения расходов для лишения возможности лишить надзирающую сторону возможности обнаружения хищений, незаконной реализации продовольствия и угля, хранившегося в заводских запасах, и др. Указанным подразделением Горного департамента обобщались сведения о количестве мастеровых, рабочих и приписных крестьян, состоявших при казенных и частных заводах, что давало возможность прогнозировать объемы производства горнозаводских предприятий [13].

Менее, чем через пять лет охранение экономической безопасности на рудниках и заводах получило более сложную организационную основу, необходимость чего была определена широким спектром задач, возлагавшихся на горное ведомство. 25 июля 1811 г. в соответствии с «Учреждением министра финансов» в структуре Минфина был создан Департамент горных и соляных дел, ставший преемником Горного департамента [14]. 23 декабря 1811 г. вновь учрежденный департамент начал свою работу [15]. Его структурными элементами являлись обособленные по функциональному назначению отделения: монетное, счетное, казенных и частных заводов, соледобычи, снабжения солью государства, а также чертежная, лаборатория и горный суд.

К ведению монетного отделения были отнесены направления, имевшие определяющее значение для обеспечения экономической безопасности государства, стабильности денежного обращения: контроль деятельности монетных дворов, осуществлявших выпуск денежных знаков, и медальерного производства, в том числе на предмет чистоты производимой продукции; клеймение золотых и серебряных слитков; надзор за корректностью измерительных приборов — весов; следствие по делам «монетным и пробирным».

На счетное отделение были возложены задачи проведения проверочных действий по ведомостям, счетам, отчетам и книгам, отражавшим состояние хозяйствующих субъектов в подведомственных департаменту горных и соляных дел отраслях: по монетным дворам, горным казенным заводам; по сбору податей и налогов с частных заводов; по надзору за работами на соляных источниках, промыслах, коях и озерах; по организации запасных магазинов и реализации соли. [14]. Кроме того, с июля 1828 г. полномочия комиссии по открытию тайной торговли золотом также осуществлялись чиновниками департамента [16].

Горные чиновники выполняли полицейскую функцию предупреждения и пресечения преступлений, связанных с использованием весов и мер, искажавших измеряемые величи-

ны. 4 июля 1842 г. Николай I утвердил Положение о весах и мерах. Постоянное наблюдение за сохранением по всему государству единообразия в данном отношении возлагалось на министерства внутренних дел и финансов. Департаменту горных и соляных дел надлежало хранить образцы «в ведомстве Санкт-Петербургского Монетного двора состоящие» и организовывать изготовление с них копий и клеймение, выверять изготовлявшиеся меры и весы. Преследование виновных в использовании несоответствующих эталонам весов входило в обязанности МВД [17]. С 60-х гг. XIX в. полномочия и обязанности Горного департамента, которому было возвращено прежнее наименование, неоднократно перераспределялись между государственными органами [20–23]. В 1895 г. частным заводчикам была вменена обязанность предоставлять в горный департамент проекты разработки рудников для осуществления контроля за надлежащей организацией добычи рудных ископаемых в целях предупреждения возникновения затруднений к продолжению работы на месторождениях в будущем [24].

Проведенный анализ источников позволяет сделать вывод о том, что чиновниками горного ведомства выполнялись функции полицейского характера по разнообразным направлениям охранения надлежащей организации процессов, связанных с добычей, производством и оборотом продукции, производимой отраслью.

Вторая группа объединяет чиновников, выполнявших функции регулирования правоотношений, оказывавших опосредованное влияние на вышеуказанные процессы.

В соответствии с Горным положением 1806 г. вопросы правопорядка в селениях при заводах, рудниках и пристанях были отнесены к компетенции горной полиции. Горная полиция по казенным заводам была подчинена горным начальникам, осуществлявшим управление предприятиями, также как гражданская полиция была подотчетная гражданскому губернатору. В селениях при казенных заводах назначались полицмейстеры для внутренней заводской полиции и горные исправники, для управления полицией частных заводов учреждались должности заводских исправников [1, с. 114–117].

8 марта 1861 г. Александром II было утверждено Положение о горнозаводском населении казенных горных заводов, уничтожавшее личную зависимость горнозаводских людей от предприятий. Освобождение крестьян, а также увольнение в течение двух лет после высочайшего утверждения Положения состоявших при казенных заводах урядников, мастеровых, урочных рабочих, подмастеров, пис-

цов и цеховых учеников в значительной степени повлияли на деятельность горной полиции ввиду утраты необходимости в существовании средства принуждения и сдерживания приписанного к заводам, промыслам и рудникам населения [18]. Великие реформы императора Александра Николаевича, охватив все основные сферы, оказали принципиальное влияние и на обеспечение порядка на территориях распространения горного административно-правового режима. Личная свобода ранее закрепощенного населения и свободный труд как новый фундамент развития экономики стали причинами отказа от содержания горной полиции. Кроме того, такое решение находилось в русле мероприятий, реализованных в соответствии с Временными правилами об устройстве полиции в городах и уездах от 25 декабря 1862 г. в целях унификации полицейских органов [19].

Горная полиция продолжала обеспечивать порядок на предприятиях и в заводских округах еще два года после утверждения Положения о горнозаводском населении, в течение которых происходило увольнение горнозаводских нижних и рабочих чинов. Также допускалось сохранение или учреждение новых «особых полиций» в горных селениях с большой численностью проживающих обывателей по соглашению министерств финансов и внутренних дел [18]. Обязанности выполнения полицейских функций в этих условиях были возложены на местные горные начальства, которым надлежало пресекать факты насилия на предприятиях и в горных селениях, противодействовать хищениям, разбоям и грабёжам, сохранять следы преступлений до прибытия полиции или судебного следователя, бороться с пожарами, болезнями, осуществлять поимку бродяг, ремонтировать дороги. Очевидно, что столь многообразные правоохранительные функции не могли выполняться заводскими начальниками совершенно самостоятельно без помощи чинов общей полиции.

В целях защиты прав заводчиков и рабочих, контроля условий на частных заводах и месторождениях (за исключением золотых промыслов для осуществления полицейской деятельности, в пределах которых в 1874 г. был создан институт исправников частных золотых промыслов) в 1892 г. были учреждены присутствия по горнозаводским делам окружных инженеров с их помощниками и чинами полиции [8, с. 360–364; 24]. 7 июня 1899 г. организационная основа надзора за соблюдением законоположений о порядке и благоустройстве на фабриках, заводах и промыслах была преобразована: существовавшие органы были упразднены с передачей полномочий губернским

или областным присутствиям по фабричным и горнозаводским делам [25].

Сложившийся механизм управления горнозаводскими и металлургическими предприятиями был ликвидирован вскоре после прекращения существования Российской империи. Горный департамент в составе Народного комиссариата торговли и промышленности РСФСР недолгое время функционировал после Октябрьской революции и был ликвидирован 27 июля 1918 г. в связи с утверждением Положения о Горном отделе при Высшем совете народного хозяйства [7, с. 86–88].

Принимавшиеся меры защиты государственных экономических интересов в горнорудной промышленности и металлургии являлись одной из основ подъема хозяйства страны в 90-х гг. XIX в., в том числе становления и развития железнодорожного строительства в Российской империи, ставшего при Александре III локомотивом развития национальной экономики. Для объективного понимания эффективности механизма государственного управления необходимо отметить, что принимавшиеся в данном направлении меры в совокупности с решениями по совершенствованию технологий, внедрением машин долгое время не обеспечивали роста производительности, сравнимого с другими национальными экономиками. Так, в период с 1800 по 1860 г. выпуск уральских чугуна, железа и меди увеличился в 0,8; 0,9 и 0,7 раза соответственно, в то время как производство только чугуна в Великобритании выросло в 23,6 раза, в США – в 19,4 раза, во Франции – в 14,1 раза, в Германии – в 12,1 раза. В 1870 г. производство черных металлов в России составляло 21,9 млн пудов, что удовлетворяло только треть внутреннего спроса. Однако за короткий период с 1800 по 1900 гг. производство чугуна в России увеличилось с 56 до 179 млн пудов, производство стали возросло с 26 до 135 млн пудов, самообеспеченность металлами увеличилась с 47 до 80 % [3, с. 677–678]. Кардинальному изменению динамики способствовал в том числе политико-экономический курс ускоренного промышленного развития Российской империи, одним из важнейших положений которого являлась опора на крупномасштабное железнодорожное строительство, формировавшее значительный спрос на металлургическую продукцию [10, с. 68]. Данное обстоятельство позволяет сделать вывод о том, что распространение горного административно-правового режима на отдельные территории создало предпосылки для развития отрасли и принесло наибольшую результативность в условиях экономической политики, стимулировавшей спрос на ее продукцию.

Список литературы:

1. Высочайше утвержденный доклад министра финансов со штатами и прочими приложениям о новом образовании горного начальства и управления горных заводов. Санкт-Петербург, 1806.
2. Горная энциклопедия: в 5 т. / гл. ред. Е. А. Козловский; ред. кол.: М. И. Агошков, Н. К. Байбаков, А. С. Болдырев и др. Москва, 1985. Т. 2.
3. Гуансян Ч. Транспорт и экономическое развитие Росси в XIX – начале XX века // Историко-экономические исследования. 2016. Т. 17. № 4.
4. Иванов П. А. Краткая история управления горной частью на Урале. Екатеринбург, 1900.
5. Литвинов М. А. История крепостного права в России. Москва, 1897.
6. Лоранский А. М. Краткий исторический очерк административных учреждений горного ведомства в России 1700–1900 гг. Санкт-Петербург, 1900.
7. Сборник декретов и постановлений Советской власти по народному хозяйству. Москва, 1918.
8. Сборник узаконений и распоряжений правительства, относящихся до уставов горных и о частной золотопромышленности / составитель А. М. Скоров. Москва, 1890.
9. Свод законов Российской империи. Санкт-Петербург, 1857. Т. 7.
10. Тимофеев А. А. Развитие транспортной инфраструктуры России: железно-строительный бум в конце XIX – начале XX вв. // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Социально-гуманитарные науки». 2013. Т. 13. № 2.
11. Тойнби А. Промышленный переворот в Англии в XVIII столетии Москва, 1898.
12. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание первое. Т. 27. № 20620.
13. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание первое. Т. 29. № 22208.
14. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание первое. Т. 31. № 24688.
15. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание первое. Т. 31 № 24927.
16. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание второе. Т. 3. № 2168.
17. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание второе. Т. 17. Ч. 1. № 15718.
18. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание второе. Т. 36. Ч. 1. № 36719.

References:

1. Vysochajshe utverzhdenyj doklad ministra finansov so shtatami i prochimi prilozheniyam o novom obrazovanii gornogo nachal'stva i upravleniya gornyh zavodov. Sankt-Peterburg, 1806.
2. Gornaya enciklopediya: v 5 t. / gl. red. E. A. Kozlovskij; red. kol.: M. I. Agoshkov, N. K. Bajbakov, A. S. Boldyrev i dr. Moskva, 1985. T. 2.
3. Guansyan Ch. Transport i ekonomicheskoe razvitie Rossi v XIX – nachale XX veka // Istoriko-ekonomicheskie issledovaniya. 2016. T. 17. № 4.
4. Ivanov P. A. Kratkaya istoriya upravleniya gornoj chast'yu na Urale. Ekaterinburg, 1900.
5. Litvinov M. A. Istoriya krepostnogo prava v Rossii. Moskva, 1897.
6. Loranskij A. M. Kratkij istoricheskij ocherk administrativnyh uchrezhdenij gornogo vedomstva v Rossii 1700–1900 gg. Sankt-Peterburg, 1900.
7. Sbornik dekretov i postanovlenij Sovetskoj vlasti po narodnomu hozyajstvu. Moskva, 1918.
8. Sbornik uzakonenij i rasporyazhenij pravitel'stva, odnosyashchihsya do ustavov gornyh i o chastnoj zolotopromyshlennosti / sostavitel' A. M. Skorov. Moskva, 1890.
9. Svod zakonov Rossijskoj imperii. Sankt-Peterburg, 1857. T. 7.
10. Timofeev A. A. Razvitie transportnoj infrastruktury Rossii: zhelezno-stroitel'nyj bum v konce XIX – nachale XX vv. // Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Social'no-gumanitarnye nauki». 2013. T. 13. № 2.
11. Tojnbi A. Promyshlennyj perevorot v Anglii v XVIII stoletii Moskva, 1898.
12. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie pervoe. T. 27. № 20620.
13. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie pervoe. T. 29. № 22208.
14. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie pervoe. T. 31. № 24688.
15. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie pervoe. T. 31 № 24927.
16. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie vtoroje. T. 3. № 2168.
17. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie vtoroje. T. 17. Ch. 1. № 15718.
18. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie vtoroje. T. 36. Ch. 1. № 36719.
19. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie vtoroje. T. 37. Ch. 2. № 39087.
20. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie vtoroje. T. 38. Ch. 1. № 39487.
21. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie vtoroje. T. 44. Ch. 1. № 46626.

19. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание второе. Т. 37. Ч. 2. № 39087.
20. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание второе. Т. 38. Ч. 1. № 39487.
21. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание второе. Т. 44. Ч. 1. № 46626.
22. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание второе. Т. 48. Ч. 2 № 52910.
23. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание второе. Т. 55. Ч. 1. № 61857.
24. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание третье. Т. 12. № 8402.
25. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание третье. Т. 19. Ч.1. № 17122.
22. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie vtoroje. T. 48. Ch. 2 № 52910.
23. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie vtoroje. T. 55. Ch. 1. № 61857.
24. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie tret'e. T. 12. № 8402.
25. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie tret'e. T. 19. Ch.1. № 17122.

Для цитирования:

Колпаков Пётр Александрович. Исторический очерк о применении особого административно-правового режима в целях обеспечения экономической безопасности горнорудной промышленности и металлургии на отдельных территориях Российской империи в XIX в. // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 164–173.

For citation:

Kolpakov Pyotr Aleksandrovich. Historical Essay on the Application of a Special Administrative and Legal Regime in Order to Ensure the Economic Security of the Mining Industry and Metallurgy in the Certain Territories of the Russian Empire in the XIX Century // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). P. 164–173.

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

ROLAND SERGEEVICH MULUKAEV,
Doctor of Law, Professor,
Honored Scientist of the Russian Federation,
Chief Researcher of the Research Center
Management Academy of the Ministry of the Interior
of Russia Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8

АЛЕКСАНДР ЯКОВЛЕВИЧ МАЛЫГИН,
профессор кафедры истории государства и права,
доктор юридических наук, профессор
Московский университет МВД России
имени В. Я. Кикотя
Российская Федерация, 117997, г. Москва,
ул. Академика Волгина, д. 12
E-mail: al.malygin2018@yandex.ru

ALEKSANDR YAKOVLEVICH MALYGIN,
Doctor of Law, Professor, Professor of the
Department of History of State and Law
Moscow University of the Ministry of internal
Affairs of Russia named after V. Ya. Kikotya
Russian Federation, 117997, Moscow, Akademika
Volgina St., 12
E-mail: al.malygin2018@yandex.ru

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

Scientific Specialty:
12.00.01 – Theory And History Of Law And The State;
History Of The Teachings Of Law And The State.

УДК 351.74

Дата поступления статьи: 10 марта 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

Вопросы руководства милицией в решениях Государственного Комитета Обороны

Questions of Police Leadership in the Decisions of the State Defense Committee

Аннотация

Актуальность: Великая Отечественная война – одно из величайших событий отечественной истории. Опыт, накопленный за годы войны, неocenim. Составной частью этого опыта является деятельность органов внутренних дел – милиции. Ее изучение имеет не только познавательное, но и практическое значение. Конкретные формы и методы деятельности милиции в условиях военного времени заслуживают внимания и исследования.

Постановка проблемы: в статье раскрывается один из аспектов деятельности высшего государственного органа СССР в годы Великой Отечественной войны (Государственного Комитета Обороны) – руководство деятельностью органов внутренних дел, а также значение этой деятельности для обеспечения победы над гитлеровской Германией.

Цель исследования: восполнить имеющийся

Annotation

The relevance: The Great Patriotic War is one of the greatest events in Russian history. The experience gained during the Great Patriotic War is invaluable. An integral part of this experience is the activity of the internal affairs bodies-the police. Its study is not only informative, but also practical. The specific forms and methods of police activity in wartime conditions deserve attention and research.

The problem statement: the article reveals the problems of one of the many-sided aspects of the activity of the supreme state body of the USSR during the Great Patriotic War (the State Defense Committee) on the management of the activities of the internal affairs bodies and the significance of this activity for ensuring the victory over Nazi Germany.

The purpose of the study: to fill the existing gap in the literature on the history of the Great Patriotic

пробел в литературе по истории Великой Отечественной войны, показать многогранный всеохватывающий характер деятельности Государственного Комитета Обороны.

Методы исследования: основной метод, использованный в статье – метод материалистической диалектики и основанный на нем принцип историзма.

Результаты и ключевые выводы: документальный материал статьи раскрывает, во-первых, ранее практически неисследованную важную составляющую деятельности Государственного Комитета Обороны – руководство органами милиции; во-вторых, конкретное содержание основных направлений деятельности органов внутренних дел в годы Великой Отечественной войны.

Ключевые слова: Великая Отечественная война; Государственный Комитет Обороны; Народный комиссариат внутренних дел (НКВД) СССР; милиция.

War, to show the multifaceted all-encompassing nature of the activities of the State Defense Committee. Research methods: the main method used in the article is the method of materialistic dialectics and the principle of historicism based on it.

The results and key conclusions: the documentary material of the article reveals, first, an important component of the activity of the State Defense Committee that was practically not studied before – the management of police bodies; second, the specific content of the main activities of the internal affairs bodies during the Great Patriotic War.

Keywords: Great Patriotic War; State Defense Committee; People's Commissariat of Internal Affairs (NKVD) of the USSR; police.

По истории создания и деятельности Государственного Комитета Обороны (далее – ГКО) опубликовано недостаточное количество работ. В первую очередь необходимо отметить сборники документов: Государственный комитет обороны СССР. Постановления и деятельность. 1941–1945 гг. [4]. На сайте «sovdoc.gusarchives.ru» размещены все на сегодняшний день рассекреченные постановления и распоряжения ГКО (на секретном хранении оставлены 44 из 9 971 документа).

Одной из первых публикаций стал раздел под названием «Государственный Комитет Обороны и проблемы создания слаженной военной экономики» (А. М. Беликов) в монографии «Советский тыл в Великой Отечественной войне» [1]. В 1990 г. вышла книга Н. Я. Комарова «Государственный Комитет Обороны постановляет... Документы. Воспоминания. Комментарии» [7]. Всесторонняя характеристика организации и деятельности ГКО представлена в капитальном труде Ю. А. Горькова «Государственный Комитет Обороны постановляет... (1941–1945)» [3]. Интересные факты содержатся в сочинении известного отечественного историка Г. А. Куманева «Рядом со Сталиным» [8], в насыщенной новыми данными коллективной монографии С. В. Девятова, А. Н. Шефова, Ю. В. Юрьева «Ближняя дача Сталина. Опыт исторического путеводителя» [5]. Несколько статей опубликованы в различных периодических изданиях, однако в них не затрагиваются вопросы руководства Государственным Комитетом Обороны милицией, хотя проблемам ох-

раны общественного порядка и борьбы с преступностью уделялось достаточно внимания.

Уже в первых актах, принятых сразу же после начала Великой Отечественной войны, сохранились нормы, направленные на решительное укрепление общественного порядка, общественной безопасности, активизацию борьбы с различного рода преступлениями и иными правонарушениями. Указом Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении»¹ устанавливалось, что в местностях, где оно было введено, «все функции органов государственной власти в области обороны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности» передавались военным советам фронтов, армий, военных округов или высшему командованию войсковых соединений. Все местные органы власти, учреждения, предприятия, организации обязывались «оказывать полное содействие военному командованию в использовании сил и средств данной местности для нужд обороны страны и обеспечения общественного порядка и безопасности» [6]. Главная идея данного указа состояла в том, чтобы обеспечить объединение действий всех военных, государственных органов, общественных организаций с целью отпора смертельной опасности для каждого советского человека, всех народов Советского Союза. Очевидно, что эти общие установки прямо и непосредственно адресовывались органам милиции и конкретизировались

¹ О военном положении (утратил силу): указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г.

в нормативных правовых актах, принимавшихся государственными органами разного уровня, в том числе по линии НКВД СССР. В связи с этим можно сослаться на несколько документов, увидевших свет в первые дни, даже часы, войны. Это приказ по местной противовоздушной обороне (далее – МПВО) г. Москвы и Московской области от 22 июня 1941 г. об объявлении в городе и области угрожаемого положения, предусматривавший широкий круг разносторонних мероприятий в случае вражеского воздушного нападения. Приказом контроль за выполнением установленных правил МПВО возлагался на органы милиции и местную ПВО г. Москвы и Московской области [12, с. 11–12]. 27 июня аналогичный приказ был издан в Ленинграде [9]. Еще один документ, также датированный 22 июня 1941 г., – План агентурно-оперативных мероприятий НКГБ и НКВД г. Москвы и Московской области по обеспечению госбезопасности г. Москвы и области в связи с нападением гитлеровской Германии на СССР, намечавший основные направления взаимодействия органов государственной безопасности и органов внутренних дел, в частности, определял задачи милиции по светомаскировке и обеспечению порядка на железных дорогах [11, с. 36–39]. 24 июня 1941 г. Военный Совет Архангельского военного округа в полном соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении» принял постановление «Об обеспечении общественного порядка и оборонных мероприятий по Архангельской и Вологодской областям». Почти все его статьи вводили различные запреты и ограничения на территории областей, объявленных на военном положении, усиливали ответственность, допускали упрощенный порядок судопроизводства и другие подобные меры и адресовывались органам НКВД, милиции в том числе [27].

Приведенные примеры показывают, что война потребовала изменить вектор развития системы государственного управления в направлении обеспечения полного единства руководства буквально всеми сферами жизнедеятельности (правоохранительным органам в этом отводилась важная роль). В целях обеспечения полного единства руководства и максимальной оперативности принятия решений через неделю после начала Великой Отечественной войны (30 июня 1941 г.) был образован и наделен широкими, всеохватывающими полномочиями Государственный Комитет Обороны СССР, который являлся чрезвычайным органом Советского государства. Развернувшаяся война с первых дней изменила весь уклад жизни советского народа, потребовала мобилизации всех материальных и людских ресурсов на отпор врагу.

Прочный общественный порядок превращался в один из важных факторов победы над гитлеровскими захватчиками. При этом надо учитывать, что само содержание понятия общественного порядка по сравнению с мирным временем существенно изменилось. Это привело к тому, что на милицию были возложены многочисленные новые обязанности. Наиболее важные из них определялись решениями ГКО.

С первых дней (даже часов) войны возникла проблема эвакуации на восток огромных масс населения, промышленных предприятий, скота, продовольственных запасов и других ценностей². В решении этой общегосударственной задачи непосредственное участие принимали и органы внутренних дел. 25 сентября 1941 г. НКВД СССР обратился в ГКО с предложением урегулировать вопросы учета эвакуированного населения. В письме указывалось, что тыловые регионы заполняются массами эвакуированного из прифронтовой полосы населения. «Отмечается значительное количество случаев, когда прибывшее и прописанное на жительство эвакуированное население... систематически и злостно уклоняется от устройства на работу на предприятиях города и в сельском хозяйстве». Отказываются от работы главным образом граждане, работавшие в ныне занятых противником областях Советского Союза в торговых и заготовительных организациях, под предлогом того, что их используют не по специальности. НКВД СССР предлагал эвакуированное население полностью использовать на предприятиях этих городов и в сельском хозяйстве, «применив по отношению к отказывающимся от предоставляемой работы паспортный режим, лишив их права проживания в городах и местностях по списку, согласно прилагаемого постановления», поскольку работой по прежней специальности они не могут быть обеспечены полностью.

Принятое ГКО постановление «О прописке граждан, эвакуированных из прифронтовой полосы» в дополнение и изменение состоявшегося ранее постановления СНК СССР запрещало прописку беженцев и эвакуированных из прифронтовой полосы, прибывавших неорганизованным порядком в областные центры местностей, объявленных на военном положении, и 35 перечисленных в документе городов.

Местные исполкомы городов наделялись правом направлять трудоспособных граждан, покинувших прифронтовую полосу и не устроившихся в течение двух недель на работу, в нуждающиеся в рабочей силе промыш-

² Масштабы проведенной в короткие сроки работы могут показаться невероятными: во второй половине 1941 г. в восточные регионы перебазировано более 2 740 предприятий, по железным дорогам эвакуировано свыше 10 млн и водным транспортом – 2 млн чел. [2].

ленные, транспортные и сельскохозяйственные предприятия в пределах края или области. Тех же, кто от работы откажется, выселять из этих городов, с недопущением проживания в режимных местностях первой категории, в запретных зонах, пограничной полосе, в местностях, объявленных на военном положении, и в 35 поименованных городах, о чем в их паспортах делать особые отметки. Последнее требование не распространялось на членов семей служащих Красной Армии, Военно-Морского Флота и работников органов внутренних дел [15].

Известно, что в наиболее напряженный период первых месяцев войны, когда враг стоял в непосредственной близости к столице Родины, постановлением ГКО от 19 октября 1941 г. в Москве со следующего дня вводилось осадное положение. Охрана «строжайшего порядка» возлагалась на коменданта г. Москвы, в распоряжение которого передавались добровольные отряды, войска внутренней охраны НКВД СССР и милиция [14]. «Провокаторов, шпионов и прочих агентов врага, призывающих к нарушению порядка», расстреливали на месте. В справке Управления коменданта г. Москвы о выполнении военными комендатурами постановления ГКО «О введении осадного положения в Москве» за октябрь 1941 г. — июль 1942 г. сообщалось, что с 20 октября 1941 г. по 1 июля 1942 г. было задержано 830 060 чел., расстреляно на месте за антисоветскую агитацию 13 чел. [10–11].

Предметом особого внимания органов власти СССР в годы войны был железнодорожный транспорт, от нормального функционирования которого зависело решение важнейших военно-стратегических и социально-экономических задач. Поздней осенью 1941 г. возникли перебои в движении железнодорожных составов из-за снежных заносов путей. 30 ноября 1941 г. НКПС СССР извещал ГКО: «За последнее время на железных дорогах, в особенности на Ленинской, Пензенской, Юго-Восточной, Московско-Донбасской, Казанской, им. В. В. Куйбышева, Оренбургской, им. Л. М. Кагановича участились случаи, когда проходящие людские и воинские эшелоны во время остановки на перегонах и станциях расхищают снеговые щиты, колья, отрывают дощатую обшивку снегозащитных заборов, уничтожают снегозащитные насаждения, сжигая все это на кострах для приготовления пищи или используя как топливо для обогрева вагонов».

На линиях Лихая-Лиски, Лиски-Залуйки Юго-Восточной ж. д. в последней декаде октября расхищено 11 тыс. снеговых щитов и 10 тыс. кольев, разобрано 350 погонных метров постоянных снегозащитных заборов; на линии Таловая - Пенза - Кузнецк Пензен-

ской ж. д. в первой половине ноября расхищено 7,5 тыс. щитов и 8 тыс. кольев.

Наркомат путей сообщения СССР просил ГКО издать «особое постановление об ответственности за расхищение и уничтожение снегозащитных ограждений» [16].

В принятом ГКО в тот же день постановлении предусматривались суровые меры:

«1. За расхищение снегозащитных средств: щитов, кольев, снегозащитных заборов, древесных насаждений, ограждающих перегоны, станционные территории и склады на железнодорожном транспорте, виновных привлекать к уголовной ответственности по законам военного времени.

2. Расхитителей, как правило, предавать суду по закону от 7-го августа 1932 года "Об охране социалистической собственности"³.

3. Установить, что коменданты проходящих людских и воинских эшелонов несут ответственность за непринятие мер против расхищения снегозащитных ограждений наравне с прямыми виновниками».

Народный комиссариат путей сообщения и милиция обязывались усилить охрану снегозащитных ограждений [17].

Гораздо более масштабный характер носило постановление ГКО от 14 декабря 1941 г. «О мероприятиях по улучшению охраны железных дорог», принятое по инициативе трех наркоматов: юстиции, путей сообщения и внутренних дел. Наркомюст считал необходимым повысить ответственность за хищения на железных дорогах, улучшить и ускорить расследование дел о хищениях на транспорте, усилить охрану грузов.

В совместном письме НКВД СССР и НКПС СССР предлагались разносторонние меры, направленные, в том числе на укрепление войск НКВД СССР, занятых охраной путей сообщения (об этом речь пойдет в соответствующем разделе статьи).

Что касается милиции, то постановление ГКО предусматривало существенное увеличение численности железнодорожной милиции — на 5 000 чел. (за счет штатов органов железнодорожной милиции территории Союза ССР, временно занятой противником). Кроме общей установки «повести решительную борьбу с разбоем, грабежами и хищением грузов, а также нарушителями общественного порядка на железных дорогах», органы железнодорожной милиции НКВД СССР обязывались предавать виновных суду военного трибунала [18].

³ Напомним, что закон от 7 августа 1932 г. предусматривал наказание в виде смертной казни, а при смягчающих обстоятельствах — лишение свободы до 10 лет.

Наркомат внутренних дел постоянно следил за поддержанием порядка на транспортных коммуникациях, своевременно инициируя принятие ГКО соответствующих постановлений и распоряжений. В военной обстановке они преимущественно сводились к усилению ответственности за различные преступления и административные правонарушения. В качестве иллюстрации можно сослаться на письмо НКВД СССР в ГКО от 8 января 1942 г. В нем сообщалось, что с начала войны из Москвы было эвакуировано в восточные области Союза 2 200 000 чел., в начале 1942 г. проживало в городе 2 370 000 чел. В связи с изменившейся военной обстановкой за последнее время в Москву возвращается значительное количество эвакуированного населения.

В соответствии с решением ГКО от 20 сентября 1941 г. «Об ограничении въезда в г. Москву» был издан приказ НКВД СССР от 3 сентября 1941 г., согласно которому въезд в Москву разрешался только рабочим и служащим учреждений и предприятий по специальным пропускам органов милиции, выдаваемым по ходатайству соответствующих Наркоматов. Неимевшие таких пропусков, самовольно возвратившиеся в столицу граждане, выдворялись из города. Тогда некоторые из них начали высаживаться с поездов на подмосковных станциях, откуда в пригородных поездах или на попутных автомашинах и подводах направлялись по шоссейным дорогам в Москву. Так, всего за две недели с небольшим (с 19 декабря 1941 г. по 5 января 1942 г.) «транспортными органами НКВД на железнодорожных станциях, вокзалах Московской милицией и охраной Московской зоны НКВД на шоссейных дорогах задержано и выдворено из пределов Москвы 19 550 человек, пытавшихся вернуться на жительство в Москву» [19].

В конце марта 1942 г. НКВД СССР представил в ГКО проект постановления «Об ограничении передвижения граждан по железным дорогам и водным путям сообщения на военное время». Его реализация легла на плечи органов милиции. В короткой преамбуле назывались цели принятия данного решения — более рациональное использование железнодорожного и водного транспорта в условиях военного времени и предупреждение распространения эпидемических заболеваний.

Проезд по железным дорогам и водным путям сообщения допускался при наличии у проезжающих командировочных удостоверений или специальных пропусков, выдаваемых органами милиции. Пропуска выдавались районными, городскими и линейными отделениями милиции по месту жительства граждан в следующих случаях:

«а) возвращающимся к месту постоянного жительства из длительных командировок и по окончании срока договора работы по вербовкам;

б) завербованным на работу учреждениями и предприятиями;

в) эвакуированным, возвращающимся к месту прежнего жительства, в города и области, при наличии соответствующих разрешений;

г) лицам, выезжающим для поступления в учебные заведения, при наличии вызова этих учреждений;

д) в случае болезни или смерти ближайших родственников (отец, мать, муж, жена, дети, братья, сестры) при подтверждении необходимости поездки надлежащими документами» [20].

За нарушение постановления в первый раз виновный привлекался к ответственности в административном порядке — штраф до 300 руб., который налагался органами милиции, а при повторном нарушении — к уголовной ответственности по ст. 75-1 УК РСФСР (предусматривала лишение свободы на срок до трех лет или штраф до 3 000 руб.) [20].

24 сентября 1942 г. за подписью наркома внутренних дел СССР Л. Берия в ГКО поступил материал о так называемом «мешочничестве», которое рассматривалось как провоз сельскохозяйственных продуктов в размерах, превышавших установленные нормы ручной клади (16 кг) и было особенно распространено на дорогах, прилегающих к Москве и другим промышленным центрам (Казань, Горький, Куйбышев, Свердловск, Челябинск). Так, в письме указывалось, что в течение июля, августа и первой половины сентября текущего года органами железнодорожной милиции за «мешочничество» (по неполным данным) было задержано по Ленинской железной дороге 40 737 чел., в том числе: в июле — 14 372, в августе — 17 538 чел. и за 15 дней сентября — 8 827 чел.; по Казанской железной дороге — 19 465 чел., в том числе: в июле — 6 720 чел., в августе — 6 926 чел. и за 15 дней сентября — 5 819 чел.; по Ярославской железной дороге — 6 586 чел., в том числе: в июле — 8 560 чел., в августе — 2 020 чел. и за 15 дней сентября — 1 006 чел.

«Мешочничество» было особенно развито среди железнодорожников, главным образом внутри поездных бригад. Только за август и 15 дней сентября 1942 г. железнодорожной милицией возбуждено 210 уголовных дел на железнодорожников, провозивших «мешочников» за взятки.

ГКО согласился с предложением НКВД СССР в целях усиления борьбы с «мешочничеством»:

— разрешить органам милиции на железнодорожном и водном транспорте производить

у пассажиров изъятие продовольственных товаров, превышающих установленную норму провоза ручной клади;

– привлекать лиц, незаконно провозивших продовольствие на товарных поездах, к уголовной ответственности в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 апреля 1941 г. «Об ответственности за незаконный проезд на товарных поездах», а обнаруженные продукты изымать;

– предавать суду военного трибунала железнодорожного и водного транспорта служащих железнодорожного и водного транспорта, уличенных в «мешочничестве», а равно входящих в сделки с «мешочниками» [21].

Преступники, дезертиры стремились укрыться в глубоком тылу. В некоторых местностях в результате подобной миграции серьезно ухудшилась оперативная обстановка, возросло количество тяжких преступлений. Для наведения порядка приходилось прибегать к экстраординарным решениям. Примером может служить постановление ГКО от 12 ноября 1942 г. «О борьбе с хулиганством и бандитизмом в Узбекистане». В данном постановлении указывались две исключительные меры:

1) в порядке исключения была создана тройка «для срочного рассмотрения дел на хулиганов и бандитов с применением высшей меры наказания – расстрела в отношении 100–150 особенно злостных хулиганов и бандитов»;

2) увеличить численность милиционеров на 500 чел. (в том числе по г. Ташкенту на 250 чел.) с возможностью в виде исключения отбора милиционеров из лиц призывного возраста.

Командующему Среднеазиатским военным округом поручалось «оказать необходимую помощь по линии войсковых частей округа в деле борьбы с уголовными и хулиганскими элементами в Узбекистане», что также можно отнести к исключительному порядку [22].

Комплексный характер носило принятое в конце января 1943 г. по инициативе нескольких наркоматов постановление ГКО «Об усилении борьбы с расхищением и разбазариванием продовольственных и промышленных товаров». Высший орган власти констатировал, что в 1942 г. органами НКВД СССР было арестовано за расхищение, разбазаривание и другие злоупотребления с продовольственными и промышленными товарами 165 231 чел. У привлеченных за спекуляцию продовольственными и промышленными товарами органами НКВД СССР было изъято товаров на 83 400 000 руб.

В постановлении отмечалось, что: «такое состояние в деле снабжения населения продовольствием и промтоварами не может быть терпимо. Надо решительно положить конец расхи-

щению и разбазариванию продовольственных и промышленных товаров, злоупотреблениям с продовольственными и промтоварными карточками, обмериванию и обвешиванию потребителей, сурово наказывая преступников, а организацию дела снабжения населения привести в такое состояние, которое обеспечило бы доведение в установленном порядке до потребителя полностью всех продовольственных и промышленных товаров, выделяемых государством на снабжение заселения». Примечательно, что предлагавшиеся меры адресовались не только и не столько органам внутренних дел – милиции, в частности, предусматривалось образование службы торговой инспекции во главе с Главным Управлением Государственной Торговой Инспекции Наркомторга СССР и подчиненными ему государственными инспекторами по торговле при республиканских, краевых и областных органах Наркомторга СССР. Их обязанности самым тесным образом соединялись с функциями аппаратов БХСС НКВД СССР.

Поскольку одним из способов совершения многих правонарушений было использование поддельных карточек, постановление ГКО содержало конкретные предписания по усовершенствованию разрешительной системы – НКВД СССР дать указания своим местным органам об установлении в типографиях специального режима печатания, подобного режиму фабрик Гознака. Возложить на органы милиции контроль над печатанием, хранением карточек в типографиях и сдачей их в Бюро продовольственных и промтоварных карточек.

Постановление содержало важное указание, направленное на подавление корыстных мотивов преступников: «при обнаружении хищений, недостач и злоупотреблений товарами, помимо привлечения виновных к уголовной ответственности, взыскивать с них в судебном порядке стоимость недостающих продовольственных товаров по рыночным ценам, а недостающих промышленных товаров по коммерческим ценам в пятикратном размере, налагая арест на их имущество, в обеспечение взыскания» [23].

22 мая 1943 г. постановлением ГКО действие вышеприведенной нормы было распространено на все дела о хищениях, недостачах и злоупотреблениях продовольственными и промышленными товарами независимо от того, в каких организациях они имели место [24].

Известно, что военнообязанные сотрудники милиции призывались в действующую армию в соответствии с мобилизационными планами. Однако в годы войны вследствие больших потерь Красной Армии приходилось принимать экстраординарные комплексные меры для быстрого пополнения ее рядов. В некото-

рых случаях они адресовались непосредственно НКВД СССР, в частности, милиции. Одним из подобных примеров является постановление ГКО от 26 июля 1942 г. «Об укомплектовании боевых частей действующей армии». Насколько острой была проблема красноречиво говорит тот факт, что Наркомат обороны обязывался «за счет сокращения и реорганизации тыловых частей и замещения вспомогательных должностей негодными к строю после ранений, нестроевыми военнообязанными и женщинами высвободить к 1 сентября 1942 года для боевых частей годных к строю 400 000 человек». Численность Военно-Морского Флота сокращалась до 450 000 чел., а высвобождаемые по сокращению «100 000 человек обученного рядового и младшего начсостава, годного к строевой службе», передавались к 25 августа на укомплектование Действующей Армии.

НКВД СССР должен был передать в армию 35 000 чел. военнообязанных, годных к строевой службе, до 40-летнего возраста из общего числа забронированных за милицией, лагерями, исправительно-трудовыми колониями и за учреждениями, подведомственными наркомату⁴.

Успехи Красной Армии на фронтах Великой Отечественной войны создали предпосылки для того, чтобы приступить к решению проблемы кадров милиции. Вот красноречивые свидетельства того, что даже в столичной милиции все было далеко не благополучно в этом плане. Воспроизведем фрагмент письма НКВД СССР в ГКО 31 декабря 1943 г.: «С начала Отечественной войны из органов милиции ушло в Красную Армию значительное количество людей. В составе московской милиции имеется много женщин, что создает значительные трудности в обеспечении наружной службы милиции. Кроме того, московская милиция имеет большой некомплект в личном составе».

Государственный Комитет Обороны 2 января 1944 г. вынес следующее распоряжение: отобрать из отдельных батальонов МПВО города Москвы годных к строевой службе 1 000 бойцов и передать их в Управление милиции; Наркомату Обороны — передать 1 500 бойцов, годных к нестроевой службе, призванных из городского населения; Управлению милиции города Москвы — из числа выздоравливающих 250 чел. среднего офицерского состава [25].

Можно упомянуть еще одно распоряжение ГКО, касавшееся непосредственно милиции: 20 июня 1944 г. ГКО установил ставки зарплаты для сотрудников милиции г. Куйбышева [26].

В поле зрения ГКО находились вопросы взаимодействия милиции с другими субъектами охраны порядка, организации отпора врагу, в частности, с истребительными батальонами. Они были созданы на основании постановления Совета Народных Комиссаров СССР от 24 июня 1941 г. «в целях своевременной и успешной ликвидации диверсантов, забрасываемых противником на парашютах или другим способом». Командный состав этих формирований численностью от 100 до 200 чел. «из числа проверенного партийного, комсомольского и советского актива» назначался из надежных оперативных работников НКВД и милиции⁵. Постановлением ГКО от 9 июля 1941 г. «О мероприятиях по борьбе с десантами и диверсантами противника в г. Москве и прилегающих районах» предусматривалось существенное укрепление истребительных батальонов: численность каждого из 35 батальонов увеличивалась до 500 чел. и усиление контактов таким образом, чтобы милиция и истребительные батальоны помогали друг другу в решении стоящих перед ними задач. Так, например, на истребительные батальоны столицы возлагалась организация «патрульной службы и оказания содействия органам милиции в поддержании общественного порядка во время воздушной тревоги». Милиция вооружалась винтовками и гранатами. Руководству райотделов НКВД и истребительных батальонов поручалось в течение суток разработать «план взаимодействия истребительных батальонов с органами милиции, формированиями войск НКВД СССР, военизированной охраной, «предусмотрев в первую очередь мероприятия по обеспечению объектов военного значения и не охраняемых войсками Красной Армии аэродромов и посадочных площадок».

К началу 1942 г. в Московской области имелось 36 истребительных батальонов. Когда враг вошел в пределы области, 350 бойцов и командиров истребительных батальонов были переданы в состав партизанских отрядов, а остальные вместе с частями Красной Армии участвовали непосредственно в боевых действиях.

Особо следует отметить так называемых «истребителей». С конца ноября 1941 г. начали создаваться истребительно-диверсионные группы «для внезапных действий в тылу противника, истребления его живой силы, дезорганизации тыла, порчи связи, мостов и минирования дорог». Они формировались из «лучшей части личного состава истребительных батальонов, оперативно-чекистского и милицейского состава райотделов НКВД г. Москвы и области и частично из рабочих предприятий г. Москвы».

⁴ В письме НКО в ГКО указана общая цифра данной категории «забронированных», подлежащих призыву в действующую армию — 423 000 чел. За апрель, май, июнь 1942 г. военнообязанных из милиции поступило в РККА 17 000 чел.

⁵ На следующий день приказом НКВД СССР эти положения были развернуты и конкретизированы [13, с. 77–79].

По состоянию на 25 января 1942 г. в тылу врага действовало 16 таких групп общей численностью 370 чел. Результаты деятельности «истребителей» весьма впечатляющи. Об этом можно судить не только по статистическим показателям, но и по тому факту, что к началу 1942 г. 113 бойцов истребительно-диверсионных групп были награждены орденами и медалями Союза ССР⁶. За все время тяжелейших испытаний в годы Великой Отечественной войны милиция внесла достойный вклад в общенародное дело победы над врагом. Достаточно сказать, что действия ее были заслуженно оценены.

⁶ Отчет начальника УНКВД г. Москвы и Московской области М. И. Журавлева Первому секретарю МК и МГК ВКП(б) А. С. Щербакову о деятельности истребительных батальонов и партизанских отрядов с 25 июня 1941 г. по 25 января 1942 г. [11, с. 265–272].

За годы Великой Отечественной войны орденами и медалями Советского Союза были награждены 7 437 сотрудников московской милиции, семерым присвоено звание Героя Советского Союза, трое стали полными кавалерами ордена Славы.

О том, насколько большое значение придавалось проблеме укрепления порядка и борьбы с преступностью, свидетельствует тот факт, что ГКО за годы войны было принято около 20 постановлений и распоряжений по различным вопросам деятельности милиции, укреплению ее кадрами, криминалистической техникой⁷ и т. д.

⁷ Одним из последних принятых ГКО решений явилось постановление от 8 июля 1945 г. «О вывозе оборудования института судебной медицины и криминалистики в г. Грейсфальде для Главного управления милиции НКВД СССР».

Список литературы:

1. *Беликов А. М.* Государственный Комитет Оборона и проблемы создания слаженной военной экономики // Советский тыл в Великой Отечественной войне. Москва, 1974. Кн. 1.
2. Великая Отечественная война 1941–1945: энциклопедия. Москва, 1986.
3. *Горьков Ю. А.* Государственный Комитет Оборона постановляет... (1941–1945). Москва, 2002.
4. Государственный комитет Оборона СССР. Постановления и деятельность, 1941–1945 гг.: аннотированный каталог: в 2 т. Москва, 2015.
5. *Девятков С. В., Шефов А. Н., Юрьев Ю. В.* Близняя дача Сталина. Опыт исторического путеводаителя / под ред. Ю. В. Сигачева. Москва, 2011.
6. Известия. 1941. 24 июня.
7. *Комаров Н. Я.* Государственный Комитет Оборона постановляет... Документы. Воспоминания. Комментарии. Москва, 1990.
8. *Куманев Г. А.* Рядом со Сталиным. Смоленск, 2001.
9. Ленинградская правда. 1941. 27 июня.
10. Лубянка в дни битвы за Москву: материалы органов госбезопасности СССР из Центрального архива ФСБ России. Москва, 2002.
11. Москва военная. 1941–1945. Мемуары и архивные документы. Москва, 1995.
12. Москве – «воздушная тревога!». Местная ПВО в годы войны. Москва, 1991.
13. Органы государственной безопасности СССР в Великой Отечественной войне (22 июня – 31 августа 1941 г.). Москва, 2000. Т. 2. Кн. 1.

References:

1. *Belikov A. M.* Gosudarstvennyj Komitet Oborony i problemy sozdaniya slazhennoj voennoj ekonomiki // Sovetskij tyl v Velikoj Otechestvennoj vojne. Moskva, 1974. Kn. 1.
2. Velikaya Otechestvennaya vojna 1941–1945: enciklopediya. Moskva, 1986.
3. *Gor'kov Yu. A.* Gosudarstvennyj Komitet Oborony postanovlyayet... (1941–1945). Moskva, 2002.
4. Gosudarstvennyj komitet Oborony SSSR. Postanovleniya i deyatel'nost', 1941–1945 gg.: annotirovannyj katalog: v 2 t. Moskva, 2015.
5. *Devyatov S. V., Shefov A. N., Yur'ev Yu. V.* Blizhnyaya dacha Stalina. Opyt istoricheskogo putevoditelya / pod red. YU. V. Sigacheva. Moskva, 2011.
6. Izvestiya. 1941. 24 iyunya.
7. *Komarov N. Ya.* Gosudarstvennyj Komitet Oborony postanovlyayet... Dokumenty. Vospominaniya. Kommentarii. Moskva, 1990.
8. *Kumanev G. A.* Ryadom so Stalinym. Smolensk, 2001.
9. Leningradskaya pravda. 1941. 27 iyunya.
10. Lubyanka v dni bitvy za Moskvu: materialy organov gosbezopasnosti SSSR iz Central'nogo arhiva FSB Rossii. Moskva, 2002.
11. Moskva voennaya. 1941–1945. Memuary i arhivnye dokumenty. Moskva, 1995.
12. Moskve – «vozdušnaya trevoga!». Mestnaya PVO v gody vojny. Moskva, 1991.
13. Organy gosudarstvennoj bezopasnosti SSSR v Velikoj Otechestvennoj vojne (22 iyunya – 31 avgusta 1941 g.). Moskva, 2000. T. 2. Kn. 1.
14. Pravda. 1941. 20 oktyabrya.
15. Rossijskij gosudarstvennyj arhiv social'no-politicheskoj istorii (RGASPI). F. 644. Op. 2. D. 19. L. 71–75.

14. Правда. 1941. 20 октября.
15. Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 644. Оп. 2. Д. 19. Л. 71–75.
16. РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 2. Д. 28. Л. 6.
17. РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 2. Д. 28. Л. 7.
18. РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 2. Д. 29. Л. 20–26.
19. РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 2. Д. 32. Л. 175–177.
20. РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 2. Д. 44. Л. 168–171.
21. РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 2. Д. 95. Л. 47–48, 61.
22. РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 2. Д. 110. Л. 115.
23. РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 2. Д. 128. Л. 113–121.
24. РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 2. Д. 172. Л. 171–173.
25. РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 2. Д. 255. Л. 119–121.
26. РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 2. Д. 345. Л. 117.
27. Страж революции. Вологда. 1941. 28 июня.
16. RGASPI. F. 644. Op. 2. D. 28. L. 6.
17. RGASPI. F. 644. Op. 2. D. 28. L. 7.
18. RGASPI. F. 644. Op. 2. D. 29. L. 20–26.
19. RGASPI. F. 644. Op. 2. D. 32. L. 175–177.
20. RGASPI. F. 644. Op. 2. D. 44. L. 168–171.
21. RGASPI. F. 644. Op. 2. D. 95. L. 47–48, 61.
22. RGASPI. F. 644. Op. 2. D. 110. L. 115.
23. RGASPI. F. 644. Op. 2. D. 128. L. 113–121.
24. RGASPI. F. 644. Op. 2. D. 172. L. 171–173.
25. RGASPI. F. 644. Op. 2. D. 255. L. 119–121.
26. RGASPI. F. 644. Op. 2. D. 345. L. 117.
27. Strazh revolyucii. Vologda. 1941. 28 iyunya.

Для цитирования:

Мулукаев Роланд Сергеевич, Малыгин Александр Яковлевич. Вопросы руководства милицией в решениях Государственного Комитета Обороны // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 174–182.

For citation:

Mulukaev Roland Sergeevich, Malygin Aleksandr Yakovlevich. Questions of police leadership in the decisions of the State Defense Committee // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). P. 174–182.

ЮЛИЯ ВАЛЕРЬЕВНА РЫЖОВА,
 профессор кафедры
 государственно-правовых дисциплин,
 кандидат юридических наук, доцент
 Академия управления МВД России
 Российская Федерация, 125171, г. Москва,
 ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
 E-mail: julia1806@yandex.ru

YULIYA VALER'EVNA RYZHOVA,
 Candidate of Law, Associate Professor,
 Professor of 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: julia1806@yandex.ru

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

Scientific Specialty:
 12.00.01 — Theory and History of Law and State;
 History of the Teachings of Law and the State.

УДК 342.51

Дата поступления: 3 марта 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

Элементы полицейской системы обеспечения внутренней безопасности в Российской империи во второй половине XIX – начале XX в.

Elements of the Police System of Internal Security in the Russian Empire in the Second Half of the XIX – Early XX Century

Аннотация

Актуальность обозначенной темы обусловлена тем, что в наши дни большое значение в вопросе обеспечения внутренней безопасности государства имеет деятельность полиции. Особенно актуальным представляется обращение к историческому опыту деятельности органов общей и политической полиции по противодействию и пресечению преступлений. Как и в наши дни, так и в царской России особый интерес представляет проблема управления полицией. При анализе в целом правоохранительной системы Российской империи в качестве ее структурно-функционального элемента может быть рассмотрена полицейская система обеспечения внутренней безопасности государства.

Постановка проблемы: в настоящее время ощущается потребность в теоретической разработке проблем, касающихся определения сущности системы обеспечения внутренней безопасности в Российской империи в целом и полицейской системы Российской империи как части этой системы в частности. На протяжении второй половины XIX – начала XX в. в полицейских органах менялось организационно-штатное построение, расширялись специальные оперативно-розыскные и другие

Annotation

The relevance of this topic is due to the fact that today the activities of the police are of great importance in the issue of ensuring the internal security of the state. It is particularly relevant to refer to the historical experience of the activities of the general and political police bodies in countering and suppressing crimes. As in our days, so in tsarist Russia, the problem of police management is of particular interest. When analyzing the law enforcement system of the Russian Empire as a whole, the police system for ensuring the internal security of the state can be considered as its structural and functional element.

The problem statement: at present, there is a need for theoretical development of problems concerning the definition of the essence of the internal security system in the Russian Empire in general and the activities of the police system of the Russian Empire in particular. During the second half of the XIX – early XX century in the police bodies, the organizational and staff structure changed, the special operational search and the other functions assigned to the police in cases of a general criminal nature and political crimes expanded, but the main task of its activities remained unchanged – ensuring the internal security of the state.

The purpose of the study: to identify the ele-

функции, возложенные на полицию по делам общеуголовного характера и по политическим преступлениям, но неизменной оставалась главная задача ее деятельности – обеспечение внутренней безопасности государства.

Цель исследования: выявление элементов полицейской системы обеспечения внутренней безопасности в Российской империи во второй половине XIX – начале XX в.

Методы исследования: метод материалистической диалектики, хронологический, метод историко-системного анализа.

Результаты и ключевые выводы: проанализировано законодательство Российской империи, а также ряд ведомственных нормативных правовых актов. Предложена авторская дефиниция полицейской системы обеспечения внутренней безопасности в Российской империи. Определено, что элементы данной системы (подготовка кадрового состава, материальное обеспечение, взаимодействия, усиление присутствия подразделений Отдельного корпуса жандармов на обслуживаемых территориях государства) способствовали ее превращению в более оперативную и профессиональную силу обеспечения внутренней безопасности в Российской империи.

Ключевые слова: *полицейская система обеспечения внутренней безопасности; внутренняя безопасность; Департамент полиции; губернские жандармские управления; жандармские полицейские управления железных дорог; охранные отделения.*

ments of the police system of internal security in the Russian Empire in the second half of the XIX – early XX century.

The research methods: the method of materialistic dialectics, chronological, the method of historical and system analysis.

The results and key conclusions: the article analyzes the legislation of the Russian Empire, as well as a number of departmental regulatory legal acts. The author's definition of the police system of internal security in the Russian Empire is proposed. It is determined that the elements of this system (training of personnel, material support, interaction, strengthening the presence of units of a separate corps of gendarmes in the serviced territories of the state) contributed to its transformation into a more operational and professional force for ensuring internal security in the Russian Empire.

Keywords: *police system for ensuring internal security; internal security; Police Department; provincial gendarmerie departments; gendarmerie police departments of railways; security departments.*

К структуре полиции, функциям и направлениям ее деятельности обращались известные российские полицейисты и государствоведы дореволюционного периода: В. М. Гессен, И. Е. Андреевский, Б. А. Кистяковский и другие. В современный период времени Н. С. Нижник, О. И. Чердаков, А. В. Быков и другие исследователи также обращают внимание на систему обеспечения внутренней безопасности государства и роли правоохранительной системы в современном государстве.

Термин «система» был заимствован в XVIII в. из французского языка (франц. «systeme», т. е. «составленное из частей») [20]. В переводе с греческого языка систему можно определить как совокупность элементов, находящихся в отношениях, связях друг с другом, которые образуют единую целостность и единство.

Важными организационными компонентами полицейской системы обеспечения внутренней безопасности были органы общей и политической полиции. Весь комплекс принима-

емых ведомственных правовых актов на протяжении второй половины XIX – начала XX в. способствовал укреплению системы внутренней безопасности в Российской империи.

Организованный в Российской империи революционный террор не только дестабилизировал общественный порядок, посягнул на политико-правовые устои государства, но и привел к убийству 1 марта 1881 г. императора Александра II. Эти чрезвычайные события привели к осознанию патриотически настроенной интеллигенции о необходимости поддерживать целесообразные мероприятия правительства в области стабилизации ситуации в империи и усилению полицейской системы обеспечения внутренней безопасности государства.

На протяжении конца XIX – начала XX в. деятельность полицейских органов была направлена на подавление в государстве какого-либо инакомыслия, на борьбу с революционным движением. Революция 1905–1907 гг., возникновение политических партий в госу-

дарстве, ограничение самодержавия в связи с учреждением Государственной Думы, принятие в 1906 г. Основных государственных законов изменили условия деятельности полиции, прежде всего, политической.

В статье предлагается авторское определение, где под полицейской системой обеспечения внутренней безопасности государства понимается деятельность полицейских органов политической и общей полиции, осуществляемой путем реализации предоставленных им полномочий в сфере обеспечения внутренней безопасности, направленных на защиту государства от каких-либо возможных воздействий как реальных, так и потенциальных внутренних угроз.

Полицейская система обеспечения внутренней безопасности в государстве состояла из следующих составных элементов: 1) объекта; 2) субъекта; 3) нормативно-правового обеспечения; 4) содержания деятельности (включая направления деятельности); 5) форм и методов работы; 6) кадровой и воспитательной работы; 7) взаимодействия; 8) материального и финансового обеспечения.

Первый элемент – объект. В качестве объекта выступала сложившаяся в государстве система общественных отношений. При этом общество и само государство выступали не только основными объектами полицейской системы обеспечения внутренней безопасности, но и являлись объектами защиты, которую осуществляли полицейские органы во вверенных им пределах их полномочий и компетенции.

Второй элемент – субъект. В качестве субъекта полицейской системы обеспечения внутренней безопасности в государстве выступала общая, но в большей степени политическая полиция Российской империи, ее непосредственное руководство, высшие и низшие чины. С 1880 г. Департамент государственной полиции был наделен функцией общей и политической полиции. Это выразилось в возложении функций по управлению полицией безопасности на заместителя (товарища) министра внутренних дел. Он же осуществлял руководство Департаментом полиции.

В соответствии со Сводом Законов Российской империи определялся штат руководителей Департамента в лице директоров, вице-директоров, а также чиновников для особых поручений. К вспомогательным должностям были отнесены должности секретаря, делопроизводителя и его помощников, начальника архива и др. Таким образом, Департамент был руководящим субъектом полицейской системы обеспечения внутренней безопасности. Состав Особого отдела состоял из четырех отделений: 1) отделение руководства наружным наблюдением;

2) часть общерозыскная; 3) часть секретарская; 4) отделение розыска по делам о военном шпионаже и государственной измене¹.

В начале XX в. рядом секретных циркуляров Департамент увеличил сферу деятельности общей полиции, вменив ей противодействие политическим противникам существующей в России монархии», а уже в 1907 г. приказом вводилось «новое распределение занятий» по Департаменту полиции [5].

Выступая одним из основных субъектов полицейской системы обеспечения внутренней безопасности, жандармерия превращается в самостоятельный институт (далее – Корпус), сосредоточивший в пределах своей компетенции ряд функций, что только усилило в целом полицейский аппарат государства. При этом отличительным моментом укрепления Корпуса являлась достаточно слаженная деятельность всех его подразделений.

Достаточно вспомнить, что жандармское войско впервые было образовано в Российской империи еще при императоре Александре I (1815 г.), когда Борисоглебский полк был переименован в жандармский (как военная полиция) и распределен по корпусам армии. По подобию устройства такой полиции в 1817 г. в уездных городах были образованы жандармские команды. «До тех пор, в ведении местных полицейских властей находились драгунские полицейские команды, вместо которых и образованы жандармские внутренней стражи, по образцу французскому» [1].

Указом от 28 апреля 1827 г. «Об учреждении пяти округов жандармского Корпуса» жандармерия стала именоваться «высшей полицией». Кроме того, были определены структура Корпуса и его штатная численность. Важным было то, что А.Х. Бенкендорфу принадлежала инициатива возложить на жандармских штаб-офицеров основные функции контроля за всем происходившим в государстве. Дальнейшее организационное построение Корпуса было уже связано с принятым 1 июля 1836 г. «Положением о Корпусе жандармов» [13]. Этим правовым актом была не только закреплена, но и практически завершена система построения жандармерии в Российской империи как органа политической полиции. При Штабе Корпуса была создана Особая комиссия, которая разработала проект Общего положения о Корпусе, а также секретную инструкцию, составленную в виде предписания губернским жандармским начальникам [7]. Таким образом, жандармерии была отведена особая роль в обеспечении внутренней безопасности государства.

¹ Особый отдел делился на отделения, независимые друг от друга и управляемые разными вице-директорами.

Вторая половина XIX столетия ознаменовалась для Корпуса принятием Положения 1867 г., в котором законодательно были определены и закреплены организационная структура и штатные изменения. В ведомственных нормативных правовых актах того времени отмечалось, что «ближайшее заведование Корпусом возложено на товарища министра (заместителя), занимавшего должность командира Отдельного корпуса жандармов.

Благодаря не только укреплению, но и расширению состава Корпуса, в государстве была выстроена функциональная система мер, способная противостоять возникающим непростым внутривнутриполитическим ситуациям и различного рода угрозам в государстве. Ее важными составляющими компонентами явились: совокупность ведомственных нормативных правовых актов, чрезвычайное законодательство.

Еще один субъект полицейской системы обеспечения внутренней безопасности — *жандармские полицейские управления железных дорог*, чины которых в своей деятельности руководствовались рядом инструкций с надписью «не подлежит оглашению». Одной из первых инструкций, составленной в 1826 г., обращалось внимание на необходимость наблюдения за злоупотреблениями, беспорядками, противозаконными поступками и обеспечением соблюдения спокойствия и прав граждан, предупреждения и устранения «всякого зла» [6].

К середине XIX в. район служебной деятельности жандармских железнодорожных управлений стал охватывать территории, отчужденные под железные дороги и все находящиеся в этой полосе постройки и сооружения. Важнейшим направлением в деятельности жандармской железнодорожной полиции являлось выполнение ими отдельных функций политического сыска. На основании утвержденных в 1878 г. Правил по принятию необходимых мер в целях обеспечения общественного спокойствия и внутренней безопасности чинам жандармских полицейских управлений железных дорог было предоставлено право ареста лиц, подозреваемых в государственных преступлениях и привлекаемых за участие в объединениях, имеющих политический характер.

Губернские жандармские управления являлись крупным соединением Отдельного корпуса жандармов и были ключевым субъектом полицейской системы обеспечения внутренней безопасности в государстве.

Управления вели переписку с Департаментом полиции, жандармскими и военными учреждениями по борьбе со стачечным движением, забастовками, осуществляли наблюдение за политически неблагонадежными лицами, политическими настроениями на фабриках, заво-

дах, в школах, библиотеках. Из Департамента полиции, Корпуса жандармов в управления регулярно поступали циркуляры о порядке производства обысков, арестов, а также осуществления негласного наблюдения за лицами, осуществлявшими военный шпионаж.

Охранные отделения находились в подчинении Департамента полиции и являлись сильным структурным звеном в полицейской системе обеспечения внутренней безопасности.

В начале XX в. правовые основы их деятельности определялись Положением о районных охранных отделениях от 14 декабря 1906 г., согласно которому одной из основных задач начальников районных охранных отделений являлось учреждение центральной внутренней агентуры, способной освещать деятельность революционных сообществ.

9 февраля 1907 г. принятым Положением об охранных отделениях закреплялись обязанности начальников отделений, в частности, их взаимодействие с начальниками губернских жандармских управлений в части производимых дознаний. В Положении обращалось внимание на регистрацию данных розыска в охранных отделениях, составление сводок агентурного, наружного наблюдения по сообщениям других учреждений.

Центральное место в охранных отделениях занимали филеры — агенты наружного наблюдения. Их задачи и функции подробно были освещены в Инструкции по организации наружного наблюдения. Внутреннее наблюдение осуществлялось при помощи секретной агентуры, которая делилась на следующие категории: секретные сотрудники; вспомогательные агенты-осведомители (постоянные и случайные — штучники); розыскные агенты (цензурщики, установщики). Как правило, все агентурные данные по району поступали в районное охранное отделение, а затем в Департамент полиции. Особое внимание, направленное на формирование и дальнейшее укрепление охранных отделений, оказал министр внутренних дел В. К. Плеве, назначенный на этот пост после убийства в 1902 г. Д. С. Сипягина. Именно В. К. Плеве были определены функции охранных отделений как основных органов политического сыска.

Активная деятельность охранных отделений, приток в политический сыск людей с новым мышлением, а также внедрение современных на тот период времени методов сыска позволили к 1905 г. не только покончить с народоувольческим террором, но и нанести удары по уже следующему поколению террористов и анархистов. В 1906 г. пост министра внутренних дел, а потом и премьера занял П. А. Столыпин. В частности, в 1906 г. по его инициативе

были образованы районные охранные отделения, функционировавшие под контролем директора Департамента полиции и «призванные обобщать поступающую информацию с мест о государственных преступлениях, дополнять ее за счет своей агентурной деятельности, а также определять основные направления розыска как в пределах округов, так и губерний» [6].

Чины отделений составляли агентурные сводки, осуществляли контроль за Всероссийским железнодорожным союзом. После подавления революционного движения в 1905–1907 гг. количество охранных отделений было уменьшено, а в районах, где наблюдалось затишье в оппозиционном движении, они ликвидировались.

Важную роль в системе полицейского обеспечения внутренней безопасности в Российской империи по борьбе с общеуголовной преступностью выполняла общая полиция.

25 декабря 1862 г. были приняты «Временные правила об устройстве в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых», в соответствии с которыми министру внутренних дел было предоставлено право по своему усмотрению создавать полицейскую стражу. В связи с этим учреждался единый для уездного города и уезда полицейский орган – уездное полицейское управление, которое возглавлял уездный урядник, а при каждом уездном управлении для ведения делопроизводства создавались канцелярии. Городская и сельская полиция объединялись в одну общую уездную полицию, которая была соединена с городской. Главным полицейским начальником в уезде становился исправник. Таким образом, в соответствии с Временными правилами была сохранена самостоятельная городская полиция под непосредственным руководством полицмейстера, а городская полиция входила в состав городского полицейского управления.

По указанию генерал-губернаторов обер-полицейстеры могли запрещать отдельным личностям пребывание в местностях, объявленных в исключительном положении, проводить народные, общественные и даже частные собрания, делать распоряжения о закрытии торговых и промышленных заведений. Начальники полиции и их помощники могли давать «распоряжения о предварительном задержании сроком на две недели всех лиц, внушавших основательное подозрение в совершении государственных преступлений или в прикосновенности к ним, а также к принадлежности к противозаконным сообществам; о производстве во всякое время обысков во всех без исключения помещениях, фабриках, заводах; о наложении ареста на всякого рода имущество» [2].

Общая полиция структурно подразделялась на *городскую, сельскую*, а также *специализированные и вспомогательные органы*. Так, *городская полиция* занималась вопросами поддержания общественного порядка в борьбе с уголовной преступностью. Основной задачей *сельской полиции* было осуществление функции охраны правопорядка в сельской местности. Содействуя политической полиции, она проверяла слухи об оскорблении членов императорской фамилии, разбираала вопросы крестьянских массовых волнений, антиправительственной агитации в среде студентов, учителей и др.

Создание в 1903 г. уездной полицейской стражи позволило принимать меры к обеспечению правопорядка и внутренней безопасности. На территории каждого крупного селения появился новый представитель полицейской власти, для подавления аграрных волнений были созданы мобильные вооруженные отряды.

По состоянию на начало XX в. в империи отсутствовала единая общегосударственная система уголовного сыска. Со своими обязанностями не справлялась и наружная полиция. В связи с тем, что в 1908 г. были созданы *сыскные отделения*, произошло значительное усиление общей полиции в государстве и была увеличена раскрываемость уголовных преступлений. 6 июля 1908 г. был принят «Высочайше утвержденный» и одобренный Государственным Советом и Государственной Думой Закон «Об организации сыскной части».

Сыскные отделения подчинялись полицмейстерам, которые возглавляли полицейские органы в городах империи и являлись своего рода вспомогательным органом общей полиции. Сыскная полиция в своей деятельности руководствовалась теми же юридическими нормами, что и общая полиция.

С целью эффективного осуществления деятельности сыскной полиции 9 августа 1910 г. была принята «Инструкция чинам сыскных отделений», закрепившая организационное устройство, права и обязанности чинов сыскных отделений. В частности, Инструкцией было определено, что деятельностью сыскных отделений является негласное расследование и производство дознаний в виде предупреждения, устранения, разоблачения и преследования преступных деяний общеуголовного характера. Обращалось внимание на район деятельности каждого сыскного отделения, а также на то, что все сведения по делам политического характера, начальники отделений обязаны незамедлительно сообщать начальникам губернских или охранных отделений.

По вышеуказанному закону чины сыскных отделений наделялись равными правами в деле расследования уголовных преступлений с чи-

нами общей полиции, так как они действовали на основе одних и тех же принятых нормативных правовых актов. Сыскные отделения вплоть до 1917 г., оставаясь структурными подразделениями общей полиции, действовали в соответствии с возложенными на нее задачами, закрепленными в ведомственных нормативных правовых актах, оказывая помощь в обеспечении общественной и внутренней безопасности в Российской империи.

Третий элемент – нормативно-правовое обеспечение. Полицейское законодательство представляло собой совокупность законодательных, ведомственных актов. Данные нормативные правовые акты определяли не только значение полицейской системы обеспечения внутренней безопасности в общей структуре государственного управления, но и задачи, функции (общего и специального характера), направления деятельности, формы и методы работы.

К законодательным актам следует отнести: «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» (14 августа 1881 г.); «Положение об устройстве секретной полиции в империи», принятое 3 декабря 1882 г., которое юридически закрепляло процесс создания охранных отделений в государстве, определяло их соподчинение; «Положение о районных охранных отделениях» (14 декабря 1906 г.); «Положение об охранных отделениях» (9 февраля 1907 г.). К ведомственным актам относятся ряд инструкций: «Инструкция об организации наружного (филерского) наблюдения» (1907 г.), «Инструкция по ведению внутреннего (агентурного) наблюдения» (гриф «совершенно секретно») и ряд других.

Так, предметом правового регулирования, принятого в Положении 1881 г., выступали общественные отношения, направленные на охранение всего государства. Положение содержало императивные нормы, обязательные к исполнению. В соответствии с Положением запрещались собрания, закрывались промышленные и торговые заведения, а губернаторы, генерал-губернаторы и градоначальники при переводе местности на режим усиленной охраны наделялись рядом полномочий. «Все государственные мероприятия административного (охранительного) характера, нормативно закрепленные в Положении, были направлены на нивелирование сложившейся в империи непростой ситуации, связанной с терроризмом, ростом революционной деятельности. Более того, данный правовой акт был своевременной мерой правового характера со стороны императора и его окружения» [2].

Принятие и последующая реализация Положения 1881 г., во-первых, позволили опре-

делить и закрепить дальнейшее построение полицейской системы обеспечения внутренней безопасности в государстве; во-вторых, распределить управленческие функции по всей ее системе, включая прежде всего политический сыск. Особую роль в Положении играл и орган внесудебной расправы – Особое совещание при министре внутренних дел.

Принятые с целью расширения Положения 1881 г. два правовых акта, имевших большое значение в деятельности органов политического сыска в целом – «Положение о негласном полицейском надзоре» (1 марта 1882 г.) и «Положение о полицейском надзоре» (12 марта 1882 г.), определили порядок установления гласного и негласного надзоров.

В «Инструкции инспектору секретной полиции» (29 января 1883 г.) указывалось, что инспектору надлежало участвовать в розыскной деятельности по государственным преступлениям. В третьем параграфе указывалось, что обязанностью начальников жандармских управлений (Московского, Харьковского, Киевского, Херсонского (в губерниях) и городского в г. Одессе) является информирование инспектора о личном составе и об агентуре.

Создание правовой базы деятельности политической полиции в государстве – одна из основных мер для обеспечения внутренней безопасности. Кроме книги 3 «Свода военных постановлений», деятельность чинов железнодорожной жандармерии регламентировалась «Уставом Российских железных дорог», «Общим учреждением губернским», «Уставом Уголовного судопроизводства», «Уставом о предупреждении и пресечении преступлений» и др.

Ведомственные правовые акты регламентировали направления деятельности полиции. Как правило, это были инструкции, циркуляры с грифом «секретно», «совершенно секретно». Инструкции определяли и регулировали деятельность полицейских служб, например «Инструкция полицейским урядникам» от 19 июня 1878 г., «Инструкция чинам сыскных отделений» от 9 августа 1910 г.

Особое значение в административно-полицейском праве имело и уголовное законодательство. Уголовное уложение (далее – Уложение) являлось фундаментальным законодательным актом в сфере уголовного права, а его особенностью являлось то, что оно вводилось в действие постепенно (т. е. по отдельным главам, статьям) [18]. В Общей части Уложения давались такие понятия, как: преступление, умысел, приготовление, покушение, соучастие и др. В Особенную часть были включены нормы, которые предусматривались за религиозные, должностные и государственные преступления.

С 1904 г. в силу вступили главы Уложения, содержащие нормы о государственных преступлениях, в соответствии с которыми были, во-первых, уточнены прежние формулировки, во-вторых, введены в действие новые статьи о бунте против верховной власти, о смуте в государстве и о государственной измене [18].

Четвертый элемент — направления деятельности полиции. Отдельный корпус жандармов выполнял в своей деятельности ряд общих и специальных функций, закрепленных в нормативных правовых актах: осуществление патрульно-постовой службы; надзор за заключенными в политических тюрьмах; проведение дознаний и следствий по государственным преступлениям; надзор за революционными организациями, политически неблагонадежными лицами из студенческой среды; участие в мероприятиях, связанных с государственной охраной императора и членов императорского дома, высокопоставленных чиновников, включая министра и товарищей (заместителей) министра внутренних дел; охрана императорских поездов. Также жандармерия выполняла разведывательные и контрразведывательные функции, осуществляла ряд мер, направленных на обеспечение охраны общественного порядка.

Особое значение имела контрразведывательная деятельность жандармской железнодорожной полиции в годы Первой мировой войны. Жандармские соединения Корпуса были направлены на борьбу с преступлениями государственного (политического) характера и имели право осуществлять проведение дознаний по этим преступлениям. Что касается мер по пресечению шпионажа в годы Первой мировой войны, то уже в 1911 г. часть их полномочий в области оперативно-розыскной деятельности была передана отделениям военной контрразведки. Вместе с тем, кроме постоянной работы по политическому розыску, между жандармскими железнодорожными управлениями и Военным министерством регулярно проходил обмен секретной и совершенно секретной документацией.

В годы Первой мировой войны полиция в условиях исключительного положения — усиленной (чрезвычайной) охраны в государстве, в своей деятельности применяла меры, среди которых можно отметить административную высылку в отношении политически неблагонадежных лиц, административный арест, производство обысков и выемок в любое время суток, закрытие торговых и промышленных учреждений, конфискация имущества, используемого в преступных целях.

Пятый элемент — формы и методы работы полиции. В качестве одного из ключевых методов работы выступал агентурный метод. Использо-

ванию секретной агентуры уделялось особое внимание. Агентура подразделялась на вспомогательный состав и агентов внутреннего наблюдения. Вспомогательный состав — осведомители не принадлежали к среде неблагополучных лиц. Они осуществляли исключительно пассивное наблюдение.

Агенты внутреннего наблюдения являлись секретными сотрудниками, внедренными в революционную среду. Они информировали о необходимости проведения арестов, приведению к ослаблению или разгрому революционных организаций. Еще одним методом деятельности полиции при расследовании преступлений было скрытое и наружное наблюдение, наведение справок, различного рода запросов о личности подозреваемого или политически неблагонадежного лица (или группы лиц), обследование помещений (типографий, в которых печатались листовки, брошюры и т. д.), участков местности, станционных сооружений и пр. [4].

Политическая полиция получала сведения из негласных источников в виде писем, доносов, слухов, анонимных сообщений, различного рода сведений о лицах путем денежного вознаграждения. В отношении негласных источников предписывалось «циркулярно» проводить тщательные проверки. Формой работы являлся доклад низших чинов о проделанной работе вышестоящему начальству.

Важным методом работы полиции выступало дознание. В 1871 г. дела о государственных преступлениях были изъяты из компетенции следователей и переданы жандармам.

В соответствии с принятым законом жандармерия была обязана оказывать содействие прокуратуре и полиции в обнаружении общеуголовных преступлений. «Губернские жандармские управления производили дознания по тем же преступлениям» [10]. Что касается жандармских железнодорожных управлений, то в ст. 271 «Устава Уголовного судопроизводства» было закреплено, что они могут заменять собой общую полицию в районе своего ведения. Прокурор мог поручить офицеру железнодорожной жандармерии проводить дознание по делам, подсудным общим судебным установлениям. Только после принятия в 1871 г. «Правил о порядке действий чинов корпуса жандармов по исследованию преступлений» были конкретизированы обязанности чинов железнодорожной жандармерии по расследованию политических преступлений. Общей полиции отводилась вспомогательная роль, так как ее чины были обязаны информировать прокурора Судебной палаты об обнаруженных ими признаках государственного преступления.

Шестой элемент — кадровая и воспитательная работа. На службу в общую, а в особенно-

сти политическую полицию принимались лица политически благонадежные. При подборе кадров обращалось внимание на морально-нравственные качества кандидатов на службу. Требовалась «строгая разборчивость при определении на должности» [16].

Судебная реформа 1864 г. оказала влияние на повышение требований к чинам полиции. Одной из насущных проблем являлось обучение и воспитание полицейских. При поступлении на службу было необходимо представлять благожелательные отзывы из учреждений по месту предыдущей службы. Требования имелись и по возрасту — не моложе 25 лет. Значение имело и российское подданство, наличие хорошего здоровья и физической подготовки. Значение имела и безупречная репутация кандидата на службу и отсутствие судимости.

В XIX — начале XX в. по-прежнему оставался актуальным вопрос обучения и воспитания полицейских кадров. Так, например, в 60-е гг. XIX в. при резерве Санкт-Петербургской полиции была открыта школа для подготовки городских и околоточных надзирателей. Программа занятий утверждалась обер-полицмейстером и предусматривала знание законов, ведомственных нормативных актов, распоряжений местных властей, определяющих права и обязанности полиции. Позднее, в 1895 г., распоряжением столичного градоначальника была расширена программа обучения низших чинов полиции, а также введен выпускной экзамен².

В 80-е гг. XIX в. были открыты школы полицейских урядников в городах (Пермь, Гродно), где обучались три месяца. Занятия проводили старшие чины уездного полицейского управления, преподаватели местных учебных заведений. К занятиям привлекали практических работников — представителей прокуратуры и суда. В процессе обучения слушатели писали диктанты, изложения, получали навыки грамотного составления официальных бумаг, рапортов и т. д.

В «Настольном полицейском словаре», изданном в 1904 г., были даны разъяснения о работе полиции. В частности, отмечалось, что обязанность полицейского должна была состоять в приобретении знаний, благодаря которым он может принести обществу пользу и продвинуться вперед по службе. С целью повторения приобретенных знаний и для разъяснения вновь издаваемых распоряжений Санкт-Петербургским градоначальником генерал-майором Д. В. Драчевским было определено

проведение два раза в неделю занятий с околоточными надзирателями и городовыми.

В г. Уфе чинам полиции регулярно читались лекции, посвященные нравственно-воспитательным темам, «в которых развивалась мысль, что кроме знаний инструкций и распоряжений начальства полицейский должен, прежде всего, помнить, что он — человек» [15]. В ведомственном периодическом журнале «Вестник полиции» (1908 г.) отмечалось, что «полицейский руководитель только тогда может рассчитывать на хорошую службу своих подчиненных, когда делает упор не только на „муштру“, но и относится к подчиненным гуманно, кропотливо занимается их воспитанием» [3].

Отдельное внимание руководство Министерства внутренних дел уделяло подготовке высших и нижних чинов политической полиции. Так, в Корпусе жандармов акцентировалось внимание на повышение уровня самообразования офицерских чинов.

Хорошей традицией являлось наличие библиотеки Штаба Корпуса. Среди списка изданий, рекомендуемых для чтения нижним чинам, были журналы: «Чтение для солдат», «Досуг и Дело», «Воскресенье». Была разработана программа, включавшая 109 учебных часов. Кроме того, четыре часа было отведено на изучение устройства Корпуса жандармов, четыре часа на знакомство с «производством дознаний»; на розыск и революционное движение «отводилось восемь часов, столько же на железнодорожную и полицейскую службу.

Офицерами изучались: «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных», «Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями», общая часть Уголовного уложения, краткий курс русского государственного права и курс современной регистрации преступников (антропометрия, дактилоскопия). Кроме того, осваивалась системы шифров, необходимая для секретной переписки с губернскими жандармскими управлениями, а также системы дешифрантов. В 1910 г. для знакомства с историей революционного движения был разработан 46 страничный вопросник с 179 вопросами [19].

В целях подготовки кадров политической полиции в государстве были заложены основы по повышению профессионального уровня средних и высших чинов — Отдельный корпус жандармов. Обратимся к мемуарам А. Спиридовича «Записки жандарма», где показан процесс подготовки офицерских чинов: «офицеры Корпуса должны были хорошо знать историю, деятельность политических партий и революционных организаций с 1905—1910 гг.» [17].

В связи с увеличением в 1907 г. охранных отделений были образованы и курсы для повышения их руководителей. Особое внимание в про-

² Лица, «не сдавшие» благополучно экзамен на повторное обучение отчислялись из школы без права поступления на службу столичную полицию, а отличники награждались серебряными часами.

цессе занятий уделялось вопросам оперативно-розыскной деятельности. И это при том, что руководство Министерства внутренних дел еще планировало открытие специальной школы с целью обучения агентов наружного наблюдения (филеров), а также полицейских надзирателей.

Седьмой элемент — взаимодействие и коммуникационные связи непосредственно между полицейскими подразделениями, службами и ведомствами.

В вопросах охраны общественного порядка и обеспечения внутренней безопасности в государстве Департамент полиции взаимодействовал с губернскими жандармскими управлениями, жандармскими полицейскими управлениями железных дорог и охранными отделениями. Немалое значение имели и межведомственные отношения, которые только дополняли возможности полицейских и жандармских органов. Например, взаимодействие между Министерством путей сообщений и Корпусом жандармов (жандармская железнодорожная полиция), Корпусом жандармов и Военным министерством.

Значение имел и комплекс внутриведомственных и межведомственных нормативных правовых актов, регламентировавший систему мер, направленных на безопасность императора, членов императорского дома и ряда высокопоставленных чиновников. В связи с этим требовалось разрабатывать меры по противодействию и пресечению террористических актов, направленных против первых лиц государства. В данном случае требовалось осуществлять меры охраны императора и первых лиц государства при их поездках по железным дорогам, поездках по Москве, Санкт-Петербургу и др., пребывании на курортах Российской империи.

С целью обеспечения безопасности жизни первых лиц были разработаны особые, специальные меры, нашедшие свою реализацию и правовое закрепление в принятии ряда секретных инструкций, сов. секретных циркуляров, планов распределения сил и средств и т. д.

Подготовка этих специальных мер объединила на практике особые направления деятельности Военного министерства, Министерства путей сообщений, Департамента полиции МВД, Министерства императорского Двора и Уделов, дворцовую полицию, охранные отделения, губернские жандармские управления, жандармские полицейские управления железных дорог.

Взаимодействие дополняли *и коммуникационные связи*. В данном случае речь идет о принятом 13 февраля 1894 г. «Положении о Санкт-Петербургском военно-полицейском телеграфе» [13]. Военно-полицейский телеграф был предназначен для «высочайших повелений» и «всепоподданнейших донесений», различного

рода депеш высочайших особ и донесений им; службных депеш Военного ведомства и градоначальства; собственных службных телеграмм³.

В частности, в разделе «Общие положения» отмечалось, что «телеграф во всех отношениях подчиняется начальнику штаба войск гвардии и Петербургского военного округа, который по отношению к подведомственным ему чинам телеграфа пользуется правами начальника дивизии; чины телеграфа, находящиеся на службах на полицейских станциях, подчиняются, кроме того, и С.-Петербургскому градоначальнику на тех же основаниях» [14].

На качество взаимодействия оказывали влияние и подготовленные руководством Штаба Корпуса жандармов, Департамента полиции методические документы по обеспечению внутренней безопасности в государстве, мнения, особые мнения, записки. Например, Краткая записка Департамента полиции по поводу Особого совещания «Для рассмотрения некоторых вопросов о политическом розыске в Империи от 22 декабря 1912 г.», «Письмо вице-директора Департамента полиции С. Е. Виссарионова начальнику Олонецкого губернского жандармского управления М. Д. Загоскину по поводу участия агентов в революционном движении от 2 апреля 1908 г.», «Записка о деятельности П. И. Рачковского от 13 июля 1903 г.» и ряд других.

Вся взаимосвязь семи вышеназванных элементов, а также в целом функционирование полицейской системы обеспечения внутренней безопасности государства была бы вряд ли столь отлаженной без заключительного *восьмого элемента — материальное и финансовое обеспечение*. На наш взгляд, благодаря отчасти этому элементу эффективно удавалось наладить работу агентурного аппарата в соединениях Отдельного корпуса жандармов.

В ряде архивных фондах Государственного архива Российской Федерации (далее — ГАРФ) [8] содержатся справки, отчеты об израсходовании выделенных денег на политический розыск и агентуру; справки об оплате штатной численности; документы об оформлении отпусков; сведения о выплатах «секретным сотрудникам»; документы о выделенных денежных средств на командировки. Также имеются документы об ассигновании денежных средств на обмундирование, вооружение, канцелярские расходы.

Поддерживая себя материально, чины Корпуса жандармов ежемесячно вносили взносы в кассу взаимопомощи (эмеритальную кассу),

³ Все виды депеш принимались и передавались телеграфом бесплатно, в любое время дня и ночи. Что касается городских депеш, то они посылались общеустановленным порядком в Главную телеграфную контору с уплатой на освоении тарифа, утвержденного за передачу депеш по государственному телеграфу.

а также оказывали пожертвования на лазарет Корпуса.

С целью оказания материальной помощи жандармским чинам выделялись денежные суммы: офицерам для выполнения особых поручений Штаба; ротмистрам, подполковникам, полковникам — на воспитание детей, лечение от болезней [12]. Полицейские чины обеспечивались и казенными квартирами.

Стабильность унтер-офицерского состава обеспечивалась материальным поощрением сверхсрочников, так как им постоянно выплачивались денежные пособия. Например, в фонде Тамбово-Уральского жандармского полицейского управления железных дорог можно увидеть ведомости, в графах которых записана сумма, выделенная на дополнительные «квартирные» деньги офицерам с 1906—1907 гг. по 1913 г. включительно [9].

В документах ГАРФ сосредоточены расписки, полученные офицерами денежных сумм.

Вместе с тем в расписках можно увидеть, что затраты, понесенные сотрудниками, железнодорожной полиции были порой невозмещенными и производились из личных средств.

Особенностью финансового обеспечения правоохранительной деятельности в государстве было то, что оно осуществлялось Министерством внутренних дел [11]. Общая полиция финансировалась по статье «Содержание городских, уездных и окружных управлений». Также были установлены кредиты на финансирование отделений по охране безопасности и порядка в Санкт-Петербурге, Москве, Варшаве.

Таким образом, вышеназванные элементы полицейской системы обеспечения внутренней безопасности в Российской империи во второй половине XIX — начале XX в. позволяли противодействовать внутренним угрозам, интересам России, обеспечивать внутреннюю безопасность государства.

Список литературы:

1. Андреевский И. Е. Полицейское право: в 2 т. 2-е изд., испр. и доп. Санкт-Петербург, 1874.
2. Биюшкина Н. И. Юридический анализ отдельных аспектов Положения «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2010. № 2 (13).
3. Вестник полиции. 1908. № 22.
4. ГАРФ. Ф. 102. Оп. 262. Д. 23. Л. 4.
5. ГАРФ. Ф. 102. 1912. Д. 63. Л. 237.
6. ГАРФ. Ф. 110. Д. 1522. Л. 8.
7. ГАРФ. Ф. 110. Оп. 1. Д. 2992. Л. 118.
8. ГАРФ. Ф. 248 — Холмское жандармское управление; Ф. 494 — Финляндское жандармское управление.
9. ГАРФ. Ф. 767. Оп. Д. 1. Л. 5.
10. Маков М. А., Борисов А. В., Рыжова Ю. В., Яковлев К. Л. Дознание в органах внутренних дел: историко-правовой аспект: учебное пособие / под общ. ред. Р. С. Мулукаева. Москва, 2014.
11. Опальский А. П., Титов Е. В., Щербина А. П. Бюджетное финансирование в МВД России: история: монография. Москва: Академия экономической безопасности МВД России, 2015.
12. Приказы по Отдельному корпусу жандармов за 1903 г. Санкт-Петербург, 1903.
13. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. Т. II. Санкт-Петербург, 1830. № 9355.

References:

1. Andreyevskij I. Ye. Policejskoye pravo: v 2 t. 2-ye izd., ispr. i dop. Sankt-Peterburg, 1874.
2. Biyushkina N. I. Juridical analysis of separate aspects of the Regulations «About measures on protection of state order and public peace» dated August 14, 1881sta 1881 g. // Journal of Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia. 2010. № 2 (13).
3. Vestnik policii. 1908. № 22.
4. GARF. F. 102. Op. 262. D. 23. L. 4.
5. GARF. F. 102. 1912. D. 63. L. 237.
6. GARF. F. 110. D. 1522. L. 8.
7. GARF. F. 110. Op. 1. D. 2992. L. 118.
8. GARF. F. 248 — Holmskoye zhandarmskoye upravleniye; F. 494 — Finlyandskoye zhandarmskoye upravleniye.
9. GARF. F. 767. Op. D. 1. L. 5.
10. Makov M. A., Borisov A. V., Ryzhova Yu. V., Yakovlev K. L. Doznaniye v organah vnutrennih del: istoriko-pravovoj aspekt: uchebnoye posobiye / pod obshch. red. R. S. Mulukayeva. Moskva, 2014.
11. Opal'skij A. P., Titov Ye. V., Shcherbina A. P. Byudzhethnoye finansirovaniye v MVD Rossii: istoriya: monografiya. Moskva: Akademiya ekonomicheskoy bezopasnosti MVD Rossii, 2015.
12. Prikazy po Otdel'nomu korpusu zhandarmov za 1903 g. Sankt-Peterburg, 1903.
13. Polnoye sobraniye zakonov Rossijskoj imperii. Sobraniye 2. T. II. Sankt-Peterburg, 1830. № 9355.
14. Polnoye sobraniye zakonov Rossijskoj imperii. Sobraniye 3. T. VII. Sankt-Peterburg, 1889. № 4340.

14. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3. Т. VII. Санкт-Петербург, 1889. № 4340.
15. *Пылев С. С.* Духовно-нравственные и культурные основы деятельности полиции и милиции России. Москва, 2003.
16. Санкт-Петербургская столичная полиция и градоначальство (1703–1903): краткий исторический очерк. Санкт-Петербург, 1903.
17. *Спиридович А.* Записки жандарма. Москва, 1991.
18. Уголовное уложение, Высочайше утвержденное 22 марта 1903 г. Санкт-Петербург, 1904.
19. Управленческая элита Российской империи. История министерства 1802–1917 гг. Санкт-Петербург, 2008.
20. *Шанский Н. М., Иванов В. В., Шанская Т. В.* Краткий этимологический словарь русского языка / под. ред. С. Г. Вархударова. 2-е изд. испр. и доп. Москва, 1971.
15. *Pylev S. S.* Duhovno-nravstvennyye i kul'turnyye osnovy deyatel'nosti policii i milicii Rossii. Moskva, 2003.
16. Sankt-Peterburgskaya stolichnaya policiya i gradonachal'stvo (1703–1903): kratkij istoricheskij ocherk. Sankt-Peterburg, 1903.
17. *Spiridovich A.* Zapiski zhandarma. Moskva, 1991.
18. Ugolovnoye ulozheniye, Vysochajshe utverzhdennoye 22 marta 1903 g. Sankt-Peterburg, 1904.
19. Upravlencheskaya elita Rossijskoj imperii. Istoriya ministerstva 1802–1917 gg. Sankt-Peterburg, 2008.
20. *Shanskij N. M., Ivanov V. V., Shanskaya T. V.* Kratkij etimologicheskij slovar' russkogo yazyka / pod. red. S. G. Varhudarova. 2-ye izd. ispr. i dop. Moskva, 1971.

Для цитирования:

Рыжова Юлия Валерьевна. Элементы полицейской системы обеспечения внутренней безопасности в Российской империи во второй половине XIX – начале XX в. // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 183–193.

For citation:

Ryzhova Yuliya Valer'evna. Elements of the police system of internal security in the Russian Empire in the second half of the XIX – early XX century // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). P. 183–193.

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

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

E-mail: latov@mail.ru.

YURIY VALER'EVICH LATOV,
Doctor of Sociology, Associate 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;
Leading Researcher of the Institute of Sociology
of Theoretical and Applied Sociology
of the Russian Academy of Sciences
Russian Federation, 117218, Moscow,
Krzhizhanovskogo St., 24/35, block 5
E-mail: latov@mail.ru

АНДРЕЙ ЛЕОНИДОВИЧ СИТКОВСКИЙ,
заместитель начальника научно-
исследовательского центра,
кандидат юридических наук, доцент
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8.
E-mail: sitk-andrej@yandex.ru.

ANDREY LEONIDOVICH SITKOVSKIY,
Candidate of Law, Associate Professor,
Deputy Head 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: sitk-andrej@yandex.ru

СЕРГЕЙ ГЕННАДЬЕВИЧ КОСТИН,
научный сотрудник
научно-исследовательского центра
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8.
E-mail: sergei-k@inbox.ru.

SERGEY GENNAD'EVICH KOSTIN,
Researcher at the Research Center
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: sergei-k@inbox.ru

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

Scientific specialty:
12.00.11 — Judicial Activities;
Prosecutorial Activities;
Human Rights and Law Enforcement;
12.00.14 — Administrative Law;
Administrative Process.

УДК: 342.951

Дата поступления: 9 февраля 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 июня 2021 г.

Сравнение исследований общественного мнения о деятельности полиции на региональном уровне: ФСО versus МВД России

Comparison of Public Opinion Research on Police Activities at the Regional Level: Federal Protection Service versus Ministry of Internal Affairs of Russia

Аннотация

Актуальность исследования определяется тем, что хотя нормативно признана необходимость при оценке деятельности российской полиции использовать данные различных опросов общественного мнения, однако их согласованность и достоверность остаются под вопросом. Ежегодно опросы общественного мнения в субъектах Российской Федерации проводят Федеральная служба охраны и территориальные подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации. Сопоставление оценок, полученных различными субъектами федерации в ходе этих двух мониторинговых опросов, покажет, насколько они согласуются друг с другом и можно ли их рассматривать как взаимодополняющие институты.

Постановка проблемы: результаты мониторингов, полученные территориальными органами внутренних дел МВД России и ФСО России, значительно различаются не только по отдельным регионам, но и в целом по стране. Оценки деятельности полиции, полученные МВД России, почти в два раза превышают показатели, полученные ФСО России.

Цель исследования: путем сопоставления оценок, полученных при разных мониторинговых опросах общественного мнения о полиции, выявить степень их взаимосогласованности и достоверности.

Методы исследования связаны с применением как общенаучных (логических) методов, так и специальных методов экономико-математического анализа. В частности, взаимосогласованность результатов опросов ФСО России и МВД России проверялась при помощи сопоставления показателей в рейтингах регионов, а также расчета коэффициента корреляции Спирмена. Используются материалы информационных справок, направленных территориальными органами МВД России по запросу НИЦ Академии управления МВД России, в ходе выполнения научного исследования по теме «Организация изучения общественного мнения о полиции на региональном уровне».

Результаты и ключевые выводы, полученные в ходе обоих мониторингов оценки гражданами доверия к полиции и эффективности ее работы, сильно зависят от того, как граждане оценивают свою защищенность от криминальных посягательств; в то же время между оценками, полученными ФСО России и МВД России, взаимосвязь отсутствует, что актуализирует необходимость профессионализации проведения социологических опросов в регионах.

Ключевые слова: социология полиции; опросы общественного мнения; мониторинговое оценивание работы полиции.

Annotation

The relevance of the study is determined by the fact that although it is legally recognized that it is necessary to use data from various public opinion polls in assessing the activities of the Russian police, however, their consistency and reliability remain in question. Every year, public opinion polls in the constituent entities of the Russian Federation are conducted by the Federal Security Service and territorial divisions of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. A comparison of the assessments received by the various subjects of the federation in the course of these two monitoring surveys will show how they are consistent with each other and whether they can be considered as complementary institutions.

Problem statement: the monitoring results obtained by the territorial bodies of internal affairs of the Ministry of Internal Affairs and the Federal Protective Service (Russia) differ significantly not only in the hotel regions, but also in the whole country. The estimates of police activity obtained by the Ministry of Internal Affairs are almost twice as high as those obtained by the Federal Protective Service (Russia).

The purpose of the study: by comparing the estimates obtained from different monitoring surveys of public opinion about the police, to identify the degree of their mutual consistency and reliability.

Research methods are associated with the use of both general scientific (logical) methods and special methods of economic and mathematical analysis. In particular, the consistency of the results of the surveys of the Federal Protective Service (Russia and the Ministry of Internal Affairs of Russia) was checked by comparing the Top 5 in the ratings of regions, as well as calculating the Spearman correlation coefficient. We used the materials of information certificates sent by the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia at the request of the research center of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, during the implementation of a scientific study on the topic "Organization of the study of public opinion about the police at the regional level".

Results and key conclusions obtained during both monitoring assessments of citizens' confidence in the police and the effectiveness of its work strongly depend on how citizens assess their protection from criminal attacks; at the same time, there is no correlation between the assessments received by the FSO and the Ministry of Internal Affairs of Russia, which actualizes the need to professionalize the conduct of sociological surveys in the regions.

Keywords: police sociology; public opinion polls; monitoring assessment of police work.

В Российской Федерации общественное мнение о полиции является одним из основных критериев официальной оценки ее деятельности (п. 6 ст. 9 Федерального закона «О полиции»¹). Изучение общественного мнения о деятельности органов внутренних дел ежегодно проводится на региональном уровне в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) в рамках, прежде всего, ведомственного мониторинга, правовой основой которого выступает приказ МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777² [3; 9].

Имеется несколько организационных форм ведомственного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции во всех субъектах Российской Федерации. Наиболее важными из них являются две формы, предполагающие анкетный опрос граждан при поквартирном обходе или в общественных местах. Во-первых, с 2016 г. ежегодный общероссийский мониторинг общественного мнения о деятельности полиции проводится Управлением информационных систем Службы специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации (далее – ФСО России); во-вторых, территориальные органы МВД России организуют собственные опросы граждан, чтобы проверить и дополнить результаты опросов ФСО России. Поскольку опросы ФСО России производятся лишь раз в год (в первом квартале), проведение их в другие сроки (обычно в третьем квартале) территориальными органами МВД России необходимо для более оперативного отслеживания изменений общественного мнения и проверки данных ФСО России. Содержание предлагаемых вопросов касалось мнения респондентов о доверии к полиции, о чувстве защищенности от преступности (т. е. оценка *результата* работы полиции), а также об эффективности деятельности полиции³. Прочие формы мониторинга мнений граждан о полиции связаны с интернет-опросами, а потому являются заведомо менее репрезентативными.

Существует немало количество научных работ по вопросам проведения анкетирования граждан о работе российской полиции, которые чаще всего носят описательный характер [2; 4], но есть и глубокие аналитические исследования [1; 5]. В данных трудах обращается внимание на то, что у концепции применения результа-

тов опросов граждан для оценивания работы полиции имеются как сильные, так и слабые стороны. С одной стороны, внедрение оценивания гражданами качества общественных услуг – часть общей политики на внедрение и освоение демократических институтов. Однако, с другой стороны, необходимо учитывать, что оценка гражданами работы полиции существенно зависит от их отношения к органам власти вообще (не только к полиции), а также от общей ситуации в стране, в конкретном регионе. Такая оценка зависима не только от положения дел в сфере борьбы с преступностью, но и от ситуации в экономике и политике, на которую МВД России никак не может влиять, а также от многих конъюнктурных факторов (например, от публикаций в средствах массовой информации). В то же время нельзя отрицать, что положительная или отрицательная направленность в оценках полиции гражданами существенно зависит в конечном счете от реальной ежедневной деятельности органов внутренних дел. Имеются службы (прежде всего, участковые уполномоченные полиции и дорожно-патрульная служба), с представителями которых граждане встречаются относительно часто, и в результате таких встреч, как правило, складываются личные впечатления о повседневной работе полиции.

Наряду с этой общей проблемой (отражения в оценках респондентов реальной результативности полиции) есть и другие, более частные, но не менее практически значимые. Для их понимания сопоставим результаты, полученные в субъектах Российской Федерации на основе мониторинга вышеуказанных основных форм общественного мнения о полиции. Воспользуемся для этого материалами, собранными в 2020 г. сотрудниками научно-исследовательского центра Академии управления МВД России (далее – НИЦ Академии управления МВД России) при проведении научно-исследовательской работы об организации изучения общественного мнения о полиции на региональном уровне. В процессе исследования почти из всех субъектов Российской Федерации (78 из 85) были собраны информационные справки, которые содержали данные не только о результатах мониторинга мнения граждан о деятельности органов внутренних дел в 2017–2019 гг., но и мнения сотрудников территориальных подразделений полиции о недостатках существующей системы опроса граждан и о возможных направлениях ее совершенствования. Обобщение этих материалов привело к неожиданным выводам.

Прежде всего выясняется, что результаты мониторингов, полученные территориальными органами внутренних дел МВД России и ФСО России, значительно различаются не только по отдельным регионам, но и в целом по стране (рис. 1–2).

¹ О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ// СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции: приказ МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777.

³ Анкетные вопросы формулируются следующим образом: «Доверяете ли органам внутренних дел в вопросах защиты Ваших личных и имущественных интересов?», «Чувствуете ли себя защищенным (-ой) от преступных посягательств на Вашу жизнь, здоровье, имущество и т. д.?»; «Насколько эффективна в целом деятельность органов внутренних дел по защите Ваших личных и имущественных интересов?».

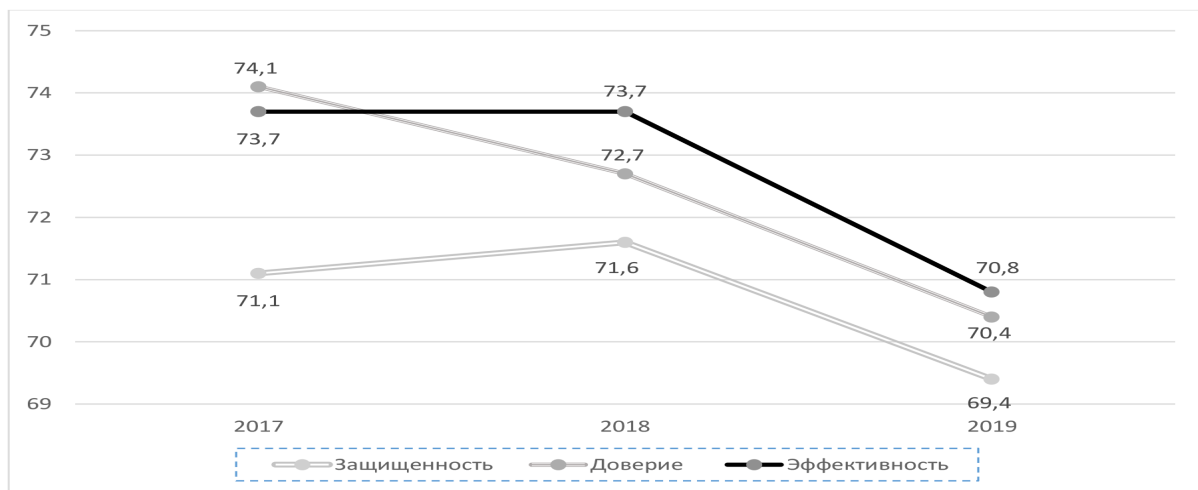


Рис. 1. Динамика показателей оценки работы полиции в 2017–2019 гг. по данным МВД России, %

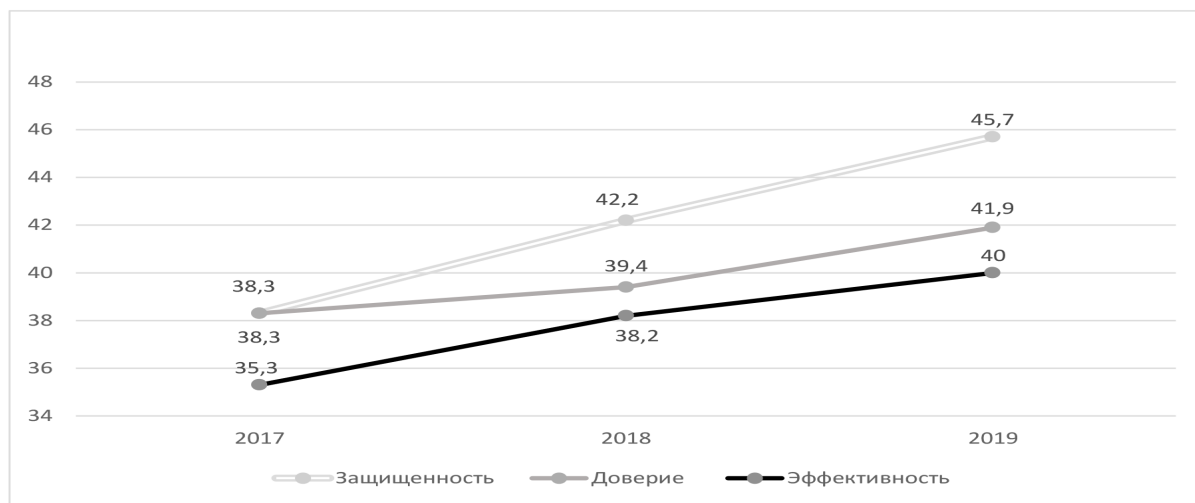


Рис. 2. Динамика показателей оценки работы полиции в 2017–2019 гг. по данным ФСО России, %

В целом по России оценки, полученные МВД России, почти в 2 раза выше показателей, представленных ФСО России. Так, если по данным МВД России доверие к работе полиции в 2017–2019 гг. испытывали 70–74 % россиян, то по данным ФСО России – только 38–42 %. Следует также отметить, что мониторинг МВД России показывает в последние три года снижение положительных оценок граждан по «уровню доверия к органам внутренних дел» и «оценке эффективности их деятельности». И, напротив, результаты мониторинга ФСО России демонстрируют рост положительных оценок населения России к деятельности полиции. Каким же данным больше верить? Улучшаются показатели полиции (по данным опросов ФСО России) или ухудшаются (по результатам опросов МВД России)?

Большое различие между вышеуказанными оценками объясняется, в первую очередь тем, что

ФСО России выступает для граждан относительно независимым «внешним арбитром», в то время как территориальным органам полиции при проведении опросов населения трудно скрыть заинтересованность в получении положительных оценок о своей работе. Поскольку для проведения опросов территориальными органами МВД России, как показали информационные справки из регионов, в качестве интервьюеров обычно привлекаются сами сотрудники полиции, деятельность которых и подлежит оценке⁴, то объективность такого опроса вряд ли будет высокой. В такой ситуации интервьюеры, скорее всего, непроизвольно, не желая этого оказывают

⁴ «Изучение мнения населения как форма организации сбора, обработки, обобщения информации о мнении населения по вопросам деятельности полиции в муниципальных районах и городских округах субъектов Российской Федерации построено на принципе ведомственной координации с использованием ведомственного способа сбора социологической информации (силами рабочих групп, сформированных из числа сотрудников (работников) структурных подразделений территориального органа МВД России)» [11, с. 4].

влияние на респондентов, которые часто склонны скрывать свое настоящее мнение. Поэтому оценки, полученные ФСО России, вероятно, более объективны. В таком случае динамику 2017–2019 гг. можно интерпретировать как тенденцию к улучшению отношения граждан к деятельности полиции. Данные опроса ФСО России в 2020 г. подтверждают такой вывод: показатель доверия повысился до 44,9 %, защищенности – до 51,6 %, а эффективности – до 43,8 % [7].

Пониженную объективность опросов, организованных территориальными органами МВД России, вряд ли следует интерпретировать как ненужность таких опросов. Ведь подобные опросы могут пусть и не точно, но более оперативно реагировать на изменения общественного мнения в регионах. Кроме того, следует обратить внимание на то, что оценки от ФСО России и от МВД России имеют тенденцию сближаться: если в 2017 г. разрыв между ними составлял 36 процентных пунктов, то в 2019 г. – только 28. Возможно, граждане постепенно привыкают не «стесняться» высказывать свое критическое мнение при опросах. Так, через 5–10 лет при сохранении данной тенденции оба вида опросов будут давать схожие результаты. Тем не менее в настоящее время расхождения между результатами опросов ФСО России и МВД России настолько велики, что ставят под вопрос их практическую полезность.

В качестве примера казусов, связанных с сомнениями в достоверности данных опросов общественного мнения о полиции, следует назвать Челябинскую область. Так, в 2018 г. целенаправленно выезжала группа исследователей из ВНИИ МВД России и Академии управления МВД России [6; 8]. «Выездное» исследование было связано с тем, что при очередном весеннем опросе ФСО России в этом регионе были зафиксированы исключительно низкие оценки доверия граждан к органам внутренних дел, а именно доверие выразили лишь 24,3 % респондентов, в то время как противоположной позиции придерживались 60,5 %. По данным ФСО России, этот показатель доверия населения к полиции в 2018 г. оказался существенно ниже средних показателей и по Уральскому федеральному округу (35,30 %), и по России в целом (39,4 %). Он противоречил тому, что ведомственная оценка (на основе внутренних показателей – количество задержанных, раскрываемость преступлений и т. д.) работы ГУ МВД России по Челябинской области, наоборот, в 2018 г. являлась высокой (в частности, по итогам сентября-октября 2018 г. – второе место среди всех территориальных подразделений полиции по России). Парадоксальность ситуации усиливалась еще и тем, что социологический опрос, проведенный в октябре-ноябре 2018 г. силами рабочих групп, организованных при территориальных органах МВД России Челябин-

ской области, продемонстрировал очень высокий (выше среднероссийского по опросам МВД России) уровень доверия к полиции – 78,1 %.

Если бы во всех регионах показатели опросов МВД России примерно в одинаковой степени отличались от показателей опросов ФСО России, то сомнений в их корректности было бы меньше. Однако на самом деле степень расхождений между данными, представленными МВД России и ФСО России сильно варьируется по субъектам Российской Федерации.

Рассмотрим в качестве примера дифференциацию различий по показателю доверия к полиции в 2019 г. (рис. 3). Значительное расхождение оценок деятельности полиции наблюдалось в 13 из 78 субъектах. На первом месте стала Самарская область (оценка ФСО России – 26,7 %, оценка МВД России – 87,1 %). Другие примеры больших расхождений – Карачаево-Черкесская Республика (соответственно 32,0 % и 85,3 %), Республика Дагестан (33,0 % и 83,7 %), Свердловская область (34,3 % и 84,1 %) и Краснодарский край (28,2 % и 69,0 %). Лишь в четырех регионах (Пензенская, Ленинградская области, г. Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ (далее – ХМАО)), наоборот, оценки МВД России оказались немного ниже оценок ФСО России и в 22 субъектах Российской Федерации оценки МВД России превышали оценки ФСО России не более чем на 50 %.

Для того, чтобы уточнить, что характеризует результаты проводимых ФСО России и МВД России мониторингов общественного мнения, проанализируем подробнее базы данных опросов 2017–2019 гг., стремясь найти ответы на следующие два вопроса:

1. Существует ли корреляция между ответами респондентов на вопросы: о доверии к полиции, о защищенности и об оценке работы полиции в районе проживания респондента?

2. Существует ли взаимосвязь между показателями двух разных баз опросов – ФСО России и МВД России?

В процессе поиска ответов на эти вопросы проверялись следующие гипотезы:

1) чем выше доверие к полиции в целом и оценка полиции в районе проживания, тем более защищенными чувствуют себя проживающие в регионе граждане;

2) между показателями опросов МВД России и ФСО России существует значимая корреляция, поскольку они измеряют один и тот же объект – общественное мнение о работе полиции.

По данным опросов, проводимых МВД России, к регионам Российской Федерации, где в 2019 г. были самые высокие показатели доверия к полиции, следует отнести Тамбовскую, Омскую, Псковскую, Курганскую области, а также Чеченскую Республику (рис. 4). Однако, согласно данным ФСО России, из вышеуказанных

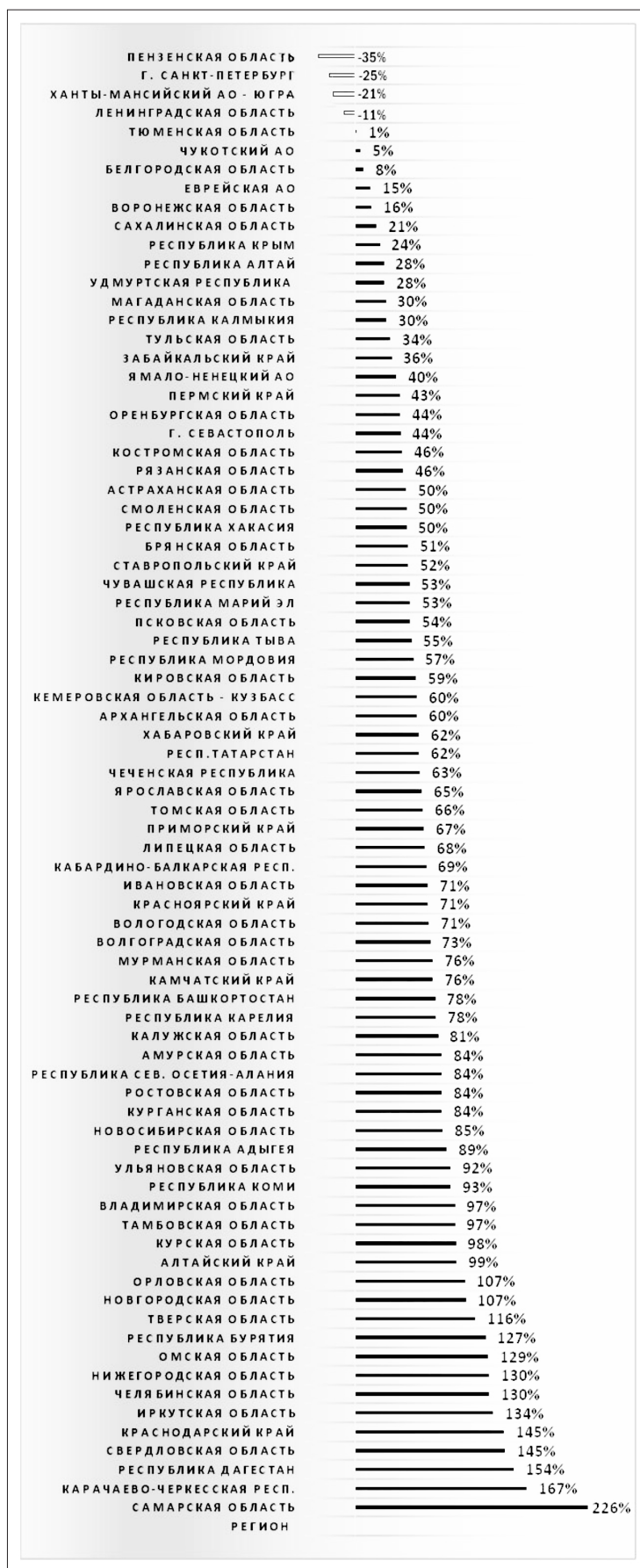


Рис. 3. Превышение показателей оценки доверия полиции, которые были получены территориальными органами внутренних дел МВД России, над показателями, полученными ФСО России в 2019 г.

субъектов Российской Федерации входит только Псковская область. Другие три региона из рейтинга МВД России (Тамбовская, Курганская области, Чеченская Республика), хотя и попадают в верхнюю часть рейтинга ФСО России, но имеют невысокие показатели. Согласно опросам

МВД России, Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по Омской области парадоксально являлось одним из лучших регионов в России по показателям оценки доверия к полиции, но по опросу ФСО России находится в нижней части рейтинга.

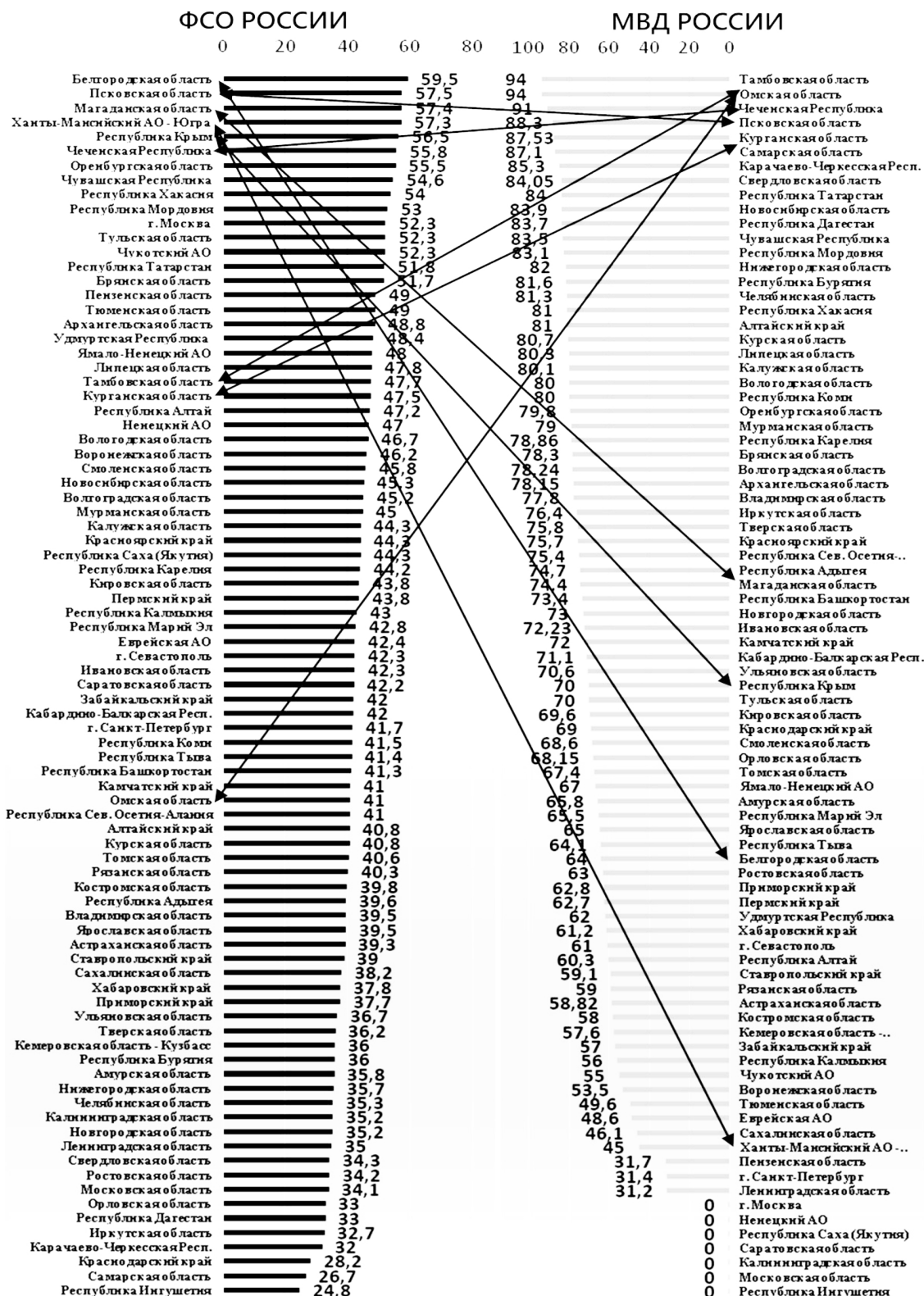


Рис. 4. Доля положительных ответов в субъектах Российской Федерации на вопрос о доверии полиции (по данным опросов МВД России и ФСО России в 2019 г., %)

К регионам с самыми низкими показателями доверия по данным МВД России относятся Ленинградская, Пензенская, Сахалинская области, г. Санкт-Петербург, а также ХМАО. Однако ХМАО в опросе ФСО России находится на четвертом месте среди регионов с высокими показателями. Со-

гласно данным ФСО России, самые нижние позиции по доверию занимают такие регионы, как: Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Краснодарский край, Самарская, Иркутская области, напротив, в рейтинге опросов МВД России данные субъекты Российской Феде-

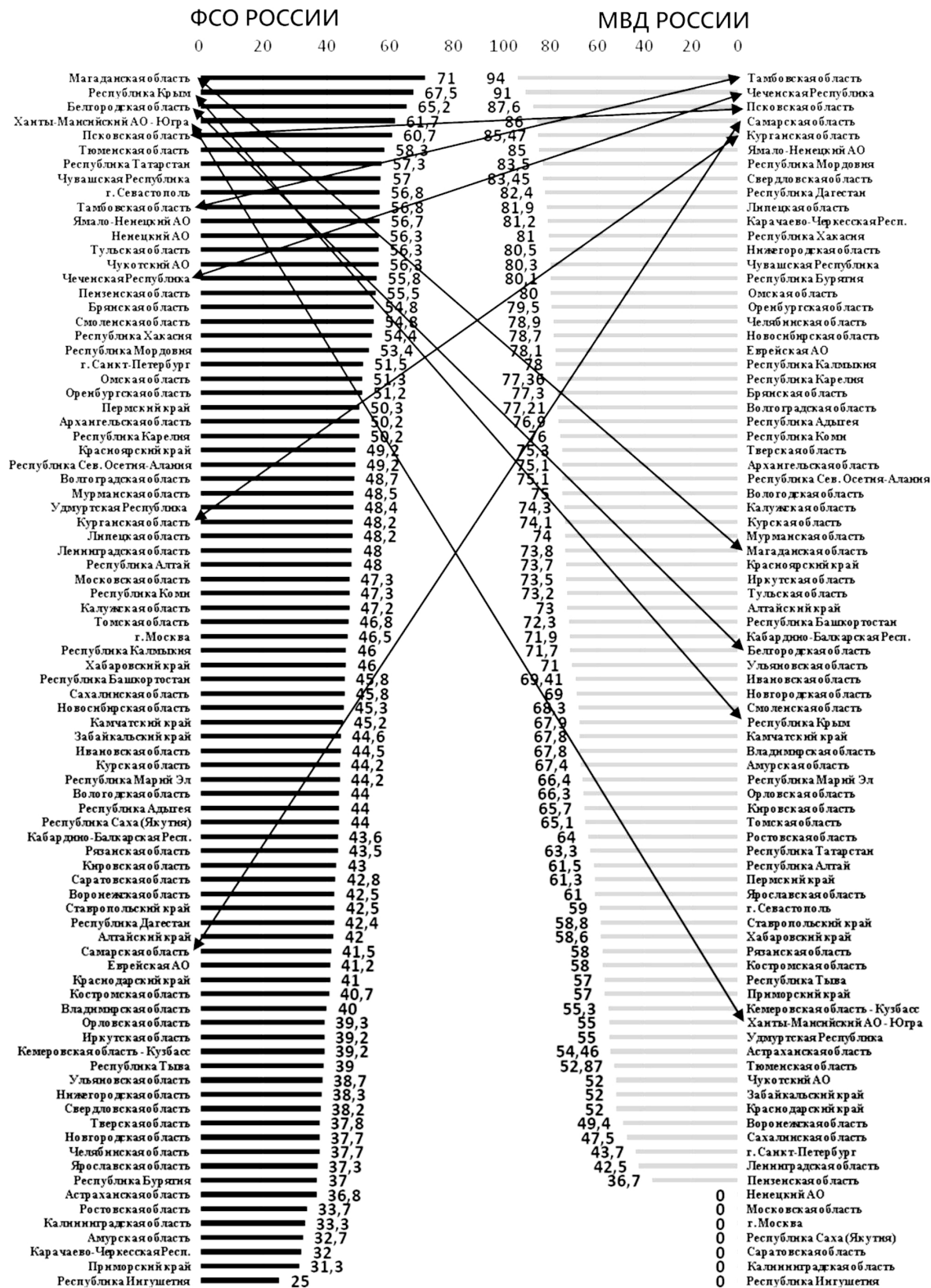


Рис. 5. Доля положительных ответов в субъектах Российской Федерации на вопрос о защищенности от криминальных посягательств (по данным опросов МВД России и ФСО России в 2019 г., %)

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

рации (кроме Республики Ингушетия, где опрос МВД России не проводился) имеют лидирующие позиции. Особо выделяется Самарская область, которая была предпоследней среди всех регионов согласно данным ФСО России, но шестой среди наилучших по данным МВД России (рис. 4).

Таким образом, между рейтингами ФСО России и МВД России наблюдается значительная рассогласованность по показателям доверия к полиции. Она доходит до того, что регион-субъект, который считался одним из лучших в одном рейтинге, может оказаться одним из худших в другом.

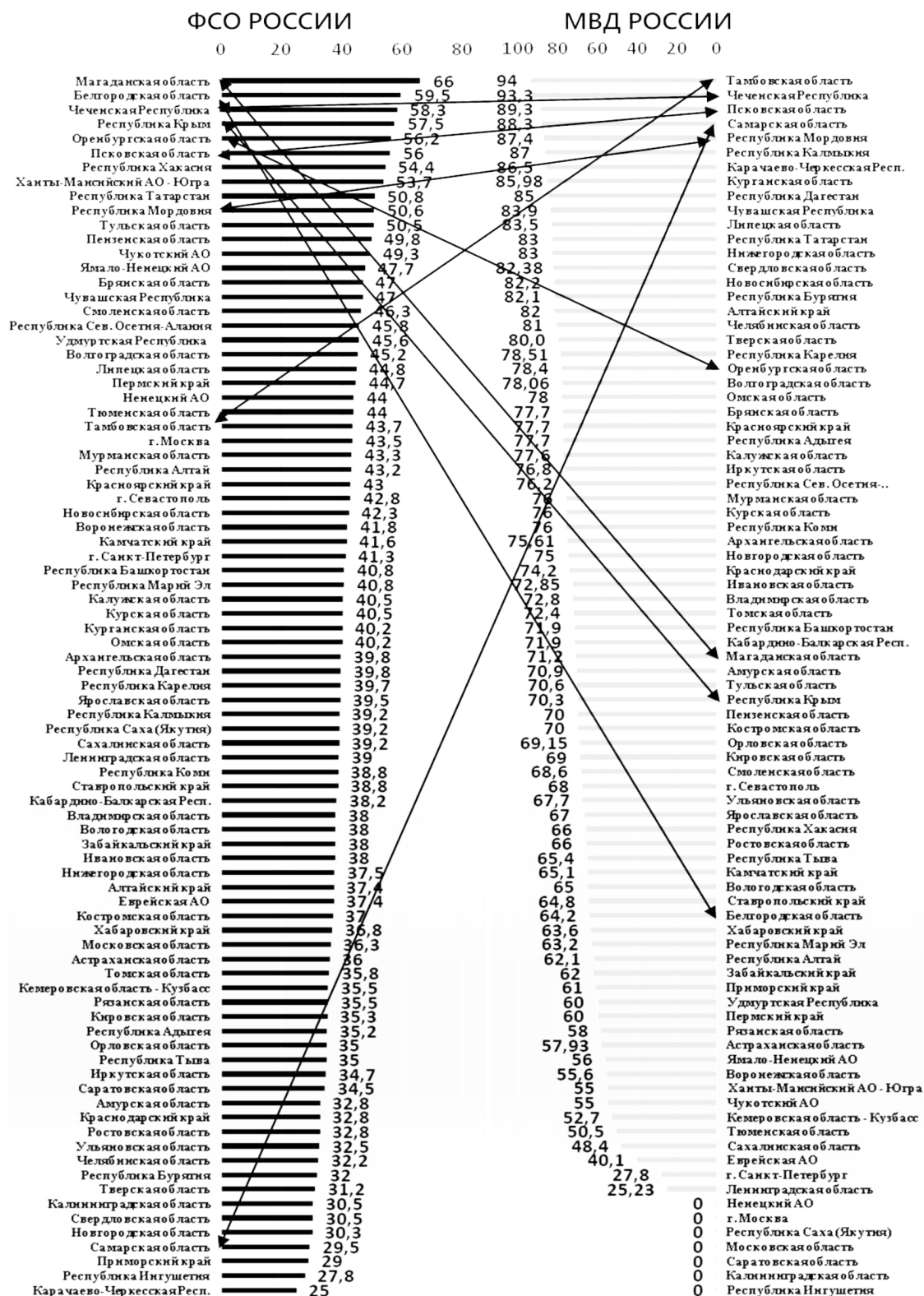


Рис. 6. Доля положительных ответов в субъектах Российской Федерации на вопрос об эффективности работы полиции (по данным опросов МВД России и ФСО России в 2019 г., %)

Среди российских регионов с самым высоким показателем *защищенности* в 2019 г. по данным МВД России следует назвать Тамбовскую, Псковскую, Самарскую, Курганскую области и Чеченскую Республику – выше 85 % (рис. 5). К регионам же с самыми низкими (ниже 50 %) показателями защищенности по данным МВД России относятся Пензенская, Ленинградская, Сахалинская, Воронежская области, г. Санкт-Петербург. Таким образом, показатели защищенности совпадают с показателями доверия к полиции, что подтверждает вышеуказанную гипотезу: доверие к полиции выше в тех регионах, где более высокий уровень защищенности.

По данным ФСО России, высокий показатель защищенности имеют следующие регионы: Магаданская, Белгородская, Псковская области, Республика Крым, ХМАО (показатели защищенности выше 60 %), а среди регионов с низким уровнем (ниже 34 %) – Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Приморский край, а также Амурская и Калининградская области.

При сравнении вышеуказанных показателей Псковская область имеет один из наилучших в России показателей как по данным МВД России, так и по данным ФСО России. В то же время есть регион, который находится на высоком уровне по опросам МВД России, но попадает в нижнюю часть рейтинга ФСО России, – Самарская область, проявившая аналогичный парадокс при сравнении рейтингов доверия к полиции. Есть и противоположный пример, когда субъект с самыми, казалось бы, худшими показателями по данным опросов МВД России попадает в верхнюю часть рейтинга ФСО России (г. Санкт-Петербург).

Рейтинги оценки *эффективности* полиции мало отличаются от рейтингов доверия к полиции (рис. 6). Это наводит на предположение, что россияне во время опросов не видят существенной разницы в этих двух видах оценивания.

По данным мониторинга общественного мнения о деятельности полиции за 2019 г., проведенного МВД России, самые лучшие показатели оценки эффективности продемонстрировали Чеченская Республика, Республика Мордовия, Тамбовская, Псковская, Самарская области. Согласно же опросам, проведенным ФСО России, высокий показатель имеет лишь Чеченская Республика из вышеуказанных регионов. В то же время почти все регионы с лидирующими позициями из рейтинга МВД России попали в верхнюю часть рейтинга ФСО России, т. е. они объективно являются лучшими по данному показателю. Причем Самарская область (уже по третьему показателю) имеет высокий уровень в рейтинге МВД России и низкий в рейтинге ФСО России.

Регионы с низкими показателями в обоих рейтингах сильно различаются. В частности, г. Санкт-Петербург находится на предпослед-

ней позиции в рейтинге МВД России (положительную оценку местной полиции дали 27,8 % респондентов), но в верхней части рейтинга ФСО России (41,3 %). Похожие позиции занимает Тюменская область (соответственно 50,5 % и 44,0 %).

Таким образом, сравнение уровней оценки регионов по всем трем показателям показало, что между ними имеются как определенные корреляции («лучшие» регионы из рейтинга МВД России чаще всего попадают в верхнюю часть рейтинга ФСО России), так и резкие расхождения. Примером согласованности обоих рейтингов является Псковская область, которая была среди лучших по всем трем показателям в обоих рейтингах⁵. Напротив, Самарская область, которая по всем трем показателям оказалась среди самых лучших регионов в рейтинге МВД России, но в нижней части рейтинга ФСО России.

Перейдем теперь от выборочных примеров к измерению согласованности двух рейтингов в целом. Оценить степень взаимосвязи между рейтингами двух государственных ведомств и между внутренними элементами каждого из этих рейтингов помогут стандартные методы математического анализа – коэффициенты корреляции по Спирмену между показателями опросов ФСО России и МВД России в 2019 г. (табл. 1).

Как показывает расчет показателей корреляции, первую гипотезу можно считать подтвердившейся, поскольку в первой части таблицы все показатели значимы и велики по модулю. Такие показатели (в интервале от 0,7 до 0,9) интерпретируются как высокая корреляционная связь. Поэтому можно доказательно утверждать, что оценки полиции гражданами (доверие к полиции, эффективность работы) зависят от того, как граждане оценивают свою защищенность от криминальных посягательств.

В то же время вторая гипотеза (об ожидаемой корреляции между оценками ФСО России и МВД России) не подтвердилась. Коэффициенты Спирмена во второй части таблицы оказались не просто очень малы по модулю (не более 0,1), но и не имеют оценки значимости. Такой результат следует однозначно интерпретировать как полное отсутствие взаимосвязи.

Поскольку, как ранее указывалось, методика опросов ФСО России предполагает более высокую объективность, то отсутствие корреляции оценок ФСО России с оценками МВД России заставляет задуматься об эффективности опросов, проводимых территориальными органами МВД России. Отсутствие связи между оценками ФСО России и МВД России позволяет выдвинуть предположение, что показатели территориальных органов полиции просто выдумывают-

⁵ По оценке эффективности Псковская область была третьей в рейтинге МВД России, но шестой в рейтинге ФСО России.

ся. Полученные результаты соответствуют предполагаемой ситуации, когда те, кто придумывает результаты опросов населения территориальными органами МВД России, следят только за тем, чтобы все три показателя были близки друг к другу (как и в опросах ФСО России), а степень их отличия от оценок ФСО России определяется фантазией сотрудников территориальных органов МВД России. Такая гипотетическая реконструкция не отрицает того, что некоторые территориальные органы полиции (например, г. Санкт-Петербург) могут корректно проводить социологические опросы и получать от граждан досто-

верные оценки, мало отличающиеся от оценок по опросам ФСО России. Однако такая корректная организация опросов встречается не часто и не сильно влияет на общую рассогласованность результатов опросов ФСО России и МВД России.

Конечно, такое гиперкритическое предположение является лишь одним из возможных объяснений. Исходя из презумпции честных намерений, проще предположить, что территориальные органы полиции недостаточно профессионально владеют методиками социологических опросов и (или) невольно выбирают те методы, которые дают малодостоверные результаты.

Таблица 1

Корреляции по Спирмену между показателями опросов общественного мнения о полиции в 2019 г.

Показатели, чья взаимосвязь измеряется	Корреляция по Спирмену
<i>Проверка зависимости оценок полиции от защищенности граждан</i>	
Защищенность граждан и их доверие к полиции по данным ФСО России	0,825**
Защищенность граждан и их оценка эффективности работы полиции в местах проживания по данным ФСО России	0,761**
Защищенность граждан и их доверие к полиции по данным МВД России	0,881**
Защищенность граждан и их оценка эффективности работы полиции в местах проживания по данным МВД России	0,833**
<i>Проверка взаимосвязи показателей ФСО России и МВД России</i>	
Защищенность граждан по данным ФСО России и МВД России	0,087
Доверие к полиции по данным ФСО России и МВД России	0,100
Оценка деятельности полиции в местах проживания респондентов по данным ФСО России и МВД России	0,023

** корреляция значима на уровне 0,01 (двухсторонняя).

Как правило, низкая достоверность опросов общественного мнения, проводимых на региональном уровне территориальными органами МВД России, актуализирует вопрос о возможности усовершенствования проведения этих опросов. Ведь критическое отношение к существующей организации этих опросов специалистами уже высказывалось. Например, по мнению С. А. Тимко, проведение данных опросов «сотрудниками ведомства приведет к искажению результатов», а в результате «будут впустую потрачены материальные и трудовые ресурсы; реальные проблемы деятельности полиции могут быть не выявлены, негатив среди населения будет накапливаться» [10, с. 74].

При сборе в 2020 г. информационных справок из регионов сотрудники НИЦ Академии управления МВД России целенаправленно обратились к территориальным органам МВД России с просьбой предоставить предложения и рекомендации по этому поводу. Большое количество ответов показало,

что в регионах чаще всего осознают высокую проблемность проводящихся ими социологических опросов.

Осознавая отсутствие собственных специалистов-социологов, многие территориальные органы полиции (например, ГУ МВД России по Вологодской области, УМВД России по Брянской области, УМВД России по Забайкальскому краю, УМВД России по Курганской области и т. д.) предлагают проводить исследование общественного мнения независимыми социологическими организациями. Данное предложение высказывалось чаще любых других предложений по совершенствованию методов опроса. Это предложение абсолютно правомерно с точки зрения социологической науки, но его практическая реализация упирается в нехватку ресурсов. Так, приказ МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777 требует от территориальных органов полиции проводить опросы, но не предполагает выделения дополнительного финансирования.

Привлечение к опросам социологов-профессионалов возможно путем, например, договоренностей с местными социологическими и (или) маркетинговыми организациями о включении ими в свои анкеты по другим проектам тех немногих вопросов, которые нужны именно территориальным органам МВД России. Такой вариант не требует дополнительных затрат, но он может быть реализован только за счет социальных связей (в том числе через общественные советы).

В некоторых регионах России уже достигнута договоренность об исследовании общественного мнения о полиции специализированными социологическими центрами. Например, ГУ МВД России по Кемеровской области имеет договоренность с фондом социологических исследований «Сибирская политика», УМВД России по Костромской области – с ОУ ДО «Центр развития организаций и управления изменениями „Грани”», в УМВД России по Новгородской области изучение общественного мнения включе-

но в региональную программу по обеспечению общественной безопасности, согласно которой исследование проводит независимый социологический центр ГОБУ «Общественно-аналитический центр». К сожалению, такие аутсорсинговые практики общепринятыми не являются, оставаясь лишь инициативой отдельных территориальных органов МВД России.

Чтобы стимулировать повышение объективности при опросах, организованных территориальными органами полиции, целесообразно специально изучать казусы слишком сильных расхождений. Если такие резкие расхождения в конкретном субъекте федерации наблюдаются систематически, то, возможно, нужно давать им отрицательную служебную оценку, не связанную с какими-либо объективными обстоятельствами. Наоборот, сотрудники территориальных органов полиции, которым удается (самостоятельно или с помощью аутсорсинга) регулярно организовывать достоверные социологические опросы, заслуживают дополнительных служебных поощрений.

Список литературы:

1. Гимпельсон В. Е., Монусова Г. А. Доверие к полиции: межстрановой анализ // Вопросы экономики. 2012. № 11.
2. Глухова А. А., Иудин А. А., Шпилев Д. А. Оценка гражданами уровня доверия полиции и защищенности от преступных посягательств // Актуальные проблемы экономики и права. 2017. Т. 11. № 3.
3. Демидов Н. Н., Зуева О. В. Общественное мнение о деятельности полиции. Волгоград, 2011.
4. Ильченко В. А. Общественное мнение о полиции: к проблеме формирования общественного доверия к полиции в России // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. 2016. № 2.
5. Костин С. Г. Мониторинг общественного мнения населения о деятельности органов внутренних дел с целью формирования позитивного имиджа сотрудника полиции // ВБ: Административное право и практика администрирования. 2020. № 3.
6. Латов Ю. В., Ситковский А. Л. Можно ли оценивать полицию опросами общественного мнения? (анализ case-study) // Стратегическое развитие системы МВД России: состояние, тенденции, перспективы: сборник статей Международной научно-практической конференции / под общ. ред. И. Г. Чистобородова, А. Л. Ситковского, В. О. Лапина. 2020.
7. Общественное мнение. Оценка деятельности полиции в Российской Федерации

References:

1. Gimpel'son V. Ye., Monusova G. A. Doveriye k policii: mezhsranovoj analiz // Voprosy ekonomiki. 2012. № 11.
2. Gluhova A. A., Iudin A. A., Shpilev D. A. Ocenka grazhdanami urovnya doveriya policii i zashchishchennosti ot prestupnyh posyagatel'stv // Aktual'nyye problemy ekonomiki i prava. 2017. T. 11. № 3.
3. Demidov N. N., Zuyeva O. V. Obshchestvennoye mneniye o deyatel'nosti policii. Volgograd, 2011.
4. Il'chenko V. A. Obshchestvennoye mneniye o policii: k probleme formirovaniya obshchestvennogo doveriya k policii v Rossii // Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod. 2016. № 2.
5. Kostin S. G. Monitoring obshchestvennogo mneniya naseleniya o deyatel'nosti organov vnutrennih del s cel'yu formirovaniya pozitivnogo imidzha sotrudnika policii // NB: Administrativnoye pravo i praktika administrirovaniya. 2020. № 3.
6. Latov Yu. V., Sitkovskij A. L. Mozhno li ocenivat' policiyu oprosami obshchestvennogo mneniya? (analiz case-study) // Strategicheskoye razvitiye sistemy MVD Rossii: sostoyaniye, tendencii, perspektivy: sbornik statej Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii / pod obshch. red. I. G. Chistoborodova, A. L. Sitkovskogo, V. O. Lapina. 2020.
7. Obshchestvennoye mneniye. Ocenka deyatel'nosti policii v Rossijskoj Federacii v

- в 2020 г. URL: <https://xn—b1aew.xn—p1ai/publicopinion> (дата обращения: 01.02.2021).
8. *Ситковский А. Л., Латов Ю. В.* Парадоксы оценки российской полиции опросами общественного мнения // Социологические исследования. 2021. № 2.
 9. *Ситковский А., Яковлев О.* Развитие системы исследования общественного мнения о деятельности полиции // Профессионал. 2017. № 2.
 10. *Тимко С.А.* Новая процедура мониторинга общественного мнения о деятельности полиции: критический взгляд // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2017. № 2.
 11. *Яковлев О. В., Кокорев В. Ю., Родимушкина О. В., Черкасов Р. В.* Методика организации изучения общественного мнения о деятельности полиции на районном уровне: методические рекомендации. Москва, 2018.

Для цитирования:

Латов Юрий Валерьевич, Ситковский Андрей Леонидович, Костин Сергей Геннадьевич. Сравнение исследований общественного мнения о деятельности полиции на региональном уровне: ФСО versus МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 194–206.

For citation:

Latov Yuriy Valer'evich, Sitkovskiy Andrey Leonidovich, Kostin Sergey Gennad'evich. Comparison of public opinion research on police activities at the regional level: Federal Protection Service versus Ministry of Internal Affairs of Russia // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). P. 194–206.