ISSN 2072-9391

№ 4 (64) Декабрь 2022
№ 4 (64) December 2022

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 • 2022

Главный редактор
Синенко Сергей Андреевич,
доктор юридических наук, доцент,
начальник Академии управления МВД России.
Москва. Российская Федерация.

Заместитель главного редактора
Боде Людмила Николаевна,
кандидат исторических наук, доцент,
заместитель начальника
Академии управления МВД России.
Москва. Российская Федерация

ТРУДЫ АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

2022
№ 4 (64)
декабрь

Журнал издается с декабря 2006 г.

Редакционный совет

Авакьян Сурен Адибекович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова;
Беляева Лариса Ивановна, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры уголовной политики Академии управления МВД России;
Майдыков Анатолий Федорович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры управления органами внутренних дел в особых условиях центра командно-штабных учений Академии управления МВД России;
Мацкевич Игорь Михайлович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры уголовного права и криминологии Юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова;
Россинская Елена Рафаиловна, доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, заслуженный деятель науки Российской Федерации, директор Института судебных экспертиз Московской государственной юридической академии имени О. Е. Кутафина (МГЮА);
Сейтенов Калиолла Кабаевич, доктор юридических наук, профессор, первый проректор Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан;
Эбзеев Борис Сафарович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Редакционная коллегия

Андреева Ирина Анатольевна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России;
Воронин Михаил Юрьевич, доктор юридических наук, профессор, директор Института международного права и правосудия Московского государственного лингвистического университета;
Гаврилов Борис Яковлевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры управления органами расследования преступлений Академии управления МВД России;
Джоробекова Арзыгуль Мамаюнусовна, доктор юридических наук, заслуженный юрист Кыргызской Республики, профессор, заместитель начальника Академии МВД Кыргызской Республики имени генерал-майора милиции Э. А. Алиева по науке и учебной работе;
Дильбарханова Жанат Рахимжановна, доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника Алматинской академии МВД Республики Казахстан имени Макана Есбулатова;
Киричёк Евгений Владимирович, доктор юридических наук, доцент, начальник управления учебно-методической работы Академии управления МВД России;
Кононов Анатолий Михайлович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Московского государственного университета технологии и управления имени К. Г. Разумовского (Первый казачий университет), заслуженный юрист Российской Федерации;
Кулешов Роман Владимирович, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры криминалистики и оперативно-разыскной деятельности Ростовского юридического института МВД России;
Лексин Иван Владимирович, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой правовых основ управления факультета государственного управления Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова;
Мелёхин Александр Владимирович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственного строительства и права Университета прокуратуры Российской Федерации;
Можаева Ирина Павловна, доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник отдела по исследованию проблем отраслевого управления научно-исследовательского центра Академии управления МВД России;
Мулукаев Роланд Сергеевич, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела по изучению проблем истории МВД России научно-исследовательского центра Академии управления МВД России;
Невский Сергей Александрович, доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника Всероссийского научно-исследовательского института МВД России – начальник научно-исследовательского центра № 1;
Орлов Владислав Николаевич, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры тактики служебно-боевого применения подразделений Санкт-Петербургского военного ордена Жукова института войск национальной гвардии Российской Федерации;
Осокин Роман Борисович, доктор юридических наук, профессор, начальник факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя;
Павличенко Николай Владимирович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник отдела по изучению проблем истории МВД России научно-исследовательского центра Академии управления МВД России;
Победкин Александр Викторович, доктор юридических наук, профессор, начальник кафедры уголовной политики Академии управления МВД России;
Пожарский Дмитрий Владимирович, доктор юридических наук, доцент, начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России;
Редкоус Владимир Михайлович, доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук;
Репьев Артём Григорьевич, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России;
Солдатов Александр Петрович, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела по изучению социальных процессов и разработке комплексных проблем обеспечения правопорядка научно-исследовательского центра Академии управления МВД России;
Тишутина Инна Валериевна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры криминалистики Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя;
Цепелев Валерий Филиппович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры уголовного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА);
Чистобородов Илья Григорьевич, доктор юридических наук, начальник научно-исследовательского центра Академии управления МВД России;
Мартыненко Наталия Эдуардовна (секретарь), доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовной политики Академии управления МВД России

Editor-in-Chief
Sergey A. SINENKO,
Dr. of law, Associate Professor,
Head of the Academy of the Ministry
of Internal Affairs of Russia. Moscow.
Russian Federation.

Deputy Editor-in-Chief
Lyudmila N. BODE,
Candidate of Historical Sciences,
Associate Professor, Deputy Head
of the Academy of the Ministry of Internal
Affairs of Russia. Moscow. Russian Federation

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

2022
№ 4 (64)
December

The Journal has been published since December 2006

Editorial Council

Suren A. Avakyan, Dr. of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law, Lomonosov Moscow State University. Moscow, Russian Federation;
Larisa I. Beliayeva, Dr. of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Merited Law Expert of the Russian Federation, Professor at the Department of Anti-Crime Policy, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow, Russian Federation;
Anatoly F. Maydykov, Dr. of Law, Professor, Merited Research Worker of the Russian Federation, Professor at the Department of Management of Bodies and Units of the Ministry of Internal Affairs in Special Conditions of Center for Command Games, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow, Russian Federation;
Igor M. Matskievich, Dr. of Law, Professor, Merited Research Worker of the Russian Federation, Professor of the Department of Criminal Law and Criminology, Faculty of Law, Lomonosov Moscow State University. Moscow, Russian Federation;
Elena R. Rossinskaya, Dr. of Law, Professor, Merited Research Worker of the Russian Federation, Full Member of the Russian Academy of Natural Sciences, Professor, Director of the Institute of Forensic Examinations, O. E. Kutafin Moscow State Law Academy. Moscow, Russian Federation;
Kaliolla K. Seytenov, Dr. of Law, Professor, First Vice-Rector of the Law Enforcement Academy under the Prosecutor General's Office of the Republic of Kazakhstan. Moscow, Russian Federation;
Boris S. Ebzeev, Dr. of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Member of the Central Election Commission of the Russian Federation. Moscow, Russian Federation

Editorial Board

Irina A. Andreyeva, Dr. of Law, Associate Professor, Professor at the Department of State and Law Disciplines, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;
Mikhail Yu. Voronin, Dr. of Law, Professor, Head of the Institute of International Law and Justice, Moscow State Linguistic University. Moscow. Russian Federation;
Boris Ya. 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, Merited Law Expert of the Kyrgyz Republic, Deputy Head for Science and Academic Work, General Major E. A. Aliyev Academy of the Ministry of the Interior of the Kyrgyz Republic. Bishkek. Kyrgyz Republic;
Zhanat R. Dilbarkhanova, Dr. of Law, Professor, Deputy Head, Makan Yesbulatov Almaty Academy of the Ministry of the Interior of the Republic of Kazakhstan. Astana. Republic of Kazakhstan;
Evgeniy V. Kirichyok, Dr. of Law, Associate Professor, Head of the Educational Methodical Work Management, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;
Anatolij M. Kononov, Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert of the Russian Federation, Professor of the Department of State Law Disciplines, K. G. Razumovsky Moscow State University of technologies and management (the First Cossack University). Moscow, Russian Federation;
Roman V. Kuleshov, Dr. of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Criminology and Operational Investigative Activities of the Rostov Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia;
Ivan V. Leksin, Dr. of Law, Associate Professor, Head of the Department of the Legal Foundations for Management at the Faculty, Lomonosov Moscow State University. Moscow. Russian Federation;
Alexander V. Myelyohin, Dr. of Law, Professor, Professor at the Department of the State Building and Law, University of the Prosecutor's office of the Russian Federation. Moscow. Russian Federation;
Anatoliy N. Mironov, Dr. of Law, Associate Professor, Professor at the Department of Public Protection Bodies Management, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;
Irina P. Mozhaeva, Dr. of Law, Associate Professor, 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, Associate Professor, Chief Researcher at the Department of the History of the Interior Ministry of Russia Problems Studying at the Research Center, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;
Sergej A. Nevskij, Dr. of Law, Professor, Deputy Head of the all-Russian Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia – Head of the Research Center № 1. Moscow. Russian Federation;
Vladislav N. Orlov, Dr. of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Tactics of Service and Combat Use of Units, St. Petersburg Military Order of Zhukov Institute of the National Guard of the Russian Federation. St. Petersburg. Russian Federation;
Roman B. Osokin, Dr. of Law, Professor, Head of the Faculty for Training Research and Teaching Staff, Kikot Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Moscow. Russian Federation;
Nikolay V. Pavlichenko, Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert of the Russian Federation, Chief Researcher at the Department of the History of the Interior Ministry of Russia Problems Studying at the Research Center Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow, Russian Federation;
Alexander V. Pobedkin, Dr. of Law, Professor, Head at the Department of the Criminal Policy Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;
Dmitry V. Pozharsky, Dr. of Law, Associate Professor, Head of State and Legal Disciplines Department, Management Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Moscow. Russian Federation;
Vladimir M. Redkous, Dr. of Law, Professor, Leading Researcher of the Sector of Administrative Law and Administrative Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences;
Artem G. Repyev, Dr. of Law, Associate Professor, Professor of State and Legal Disciplines Department, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Moscow. Russian Federation;
Alexander P. Soldatov, Dr. of Law, Professor, Chief Researcher of the Department for the Study of Social Processes and the development of complex problems of law enforcement at the Research Center, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;
Inna V. Tishutina, Dr. of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Criminology of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikot;
Valeriy F. Tsepelev, Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert of the Russian Federation, Professor at the Department of the Criminal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL). Moscow. Russian Federation;
Ilya G. Chistoborodov, Dr. of Law, Head of the Research Center of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia;
Natalia E. Martynenko (Secretary), Dr. of Law, Professor, Professor at the Department of the Criminal Policy, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation

Над номером работали

Е. В. Белик **Н. А. Якушева**
П. А. Рогулёв

Техническая верстка **А. А. Мельниковой**

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

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

Подписано в печать 30.12.2022.
Формат 60×84 $^1/_8$.
Объем 19,76 п. л. Тираж 500 экз.
Первый завод 77 экз. Заказ № 53у.
Выходит 4 раза в год.
Цена свободная.

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

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

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

© Академия управления МВД России, 2022

ТРУДЫ
АКАДЕМИИ
УПРАВЛЕНИЯ
МВД РОССИИ

2022
№ 4 (64)
декабрь

Журнал издается
с декабря 2006 г.

СОДЕРЖАНИЕ

НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

Косых А. А. Интеллектуальная составляющая в структуре внутреннего убеждения правоприменителя: вопросы теории и практики ...8

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ

Борисов А. В., Стёпкин Е. Ю. Книга Н. Я. Данилевского «Россия и Европа» в истории общественно-политической мысли России. К 200-летию со дня рождения Н. Я. Данилевского.....15

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Пережогин А. А. Формирование единого миграционного пространства Союзного государства: история и современность..... 23

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: МЕТОДОЛОГИЯ, ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Лукашов Н. В. О роли и месте специалистов по анализу информации (аналитиков) в системе органов внутренних дел Российской Федерации 33

Трусов Н. А., Елисеева В. С. Правовое регулирование и опыт реализации цифровых проектов в регионах Российской Федерации.... 42

УГОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ

Гонов Ш. Х., Горошко И. В., Лебедев В. Н. Система профилактики правонарушений: отдельные аспекты анализа форм статистической отчетности 52

Лапунова Ю. А. Профилактика подозрительных операций (необычных сделок), способствующих причинению значительного материального ущерба личности, обществу, государству 61

Мартыненко Н. Э. Уголовно-правовые средства охраны информации и противодействия информационным угрозам 66

ВЫЯВЛЕНИЕ, РАСКРЫТИЕ И РАССЛЕДОВАНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Булгаков С. С., Поздняков А. Н. О новых терминах в сфере отечественной правоохранительной деятельности: «киберпреступность» 76

Иванов П. И. Оперативно-розыскное противодействие киберпреступлениям (проблемы и пути их решения)..... 83

Уважаемые авторы!

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

Общие требования к представляемым для опубликования статьям размещены на официальном сайте Академии управления МВД России по адресу: https://а.мвд.рф в разделе «Наука».

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

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

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

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

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

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

Николюк В. В., Гусев В. А. Привлечение инспектора по делам несовершеннолетних органов внутренних дел к участию в работе следственно-оперативной группы 93

Россинский С. Б. Орган дознания как объект уголовно-процессуального регулирования 101

Тамбовцев А. И., Павличенко Н. В. Правовой анализ категорий «дееспособность» и «совершеннолетие» при заключении контракта с оперативно-розыскным органом 110

Ульянов А. Д. Структурная модель оперативной обстановки 115

СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Владимиров В. Ю., Жидков Д. Н., Шитов К. Э. Обеспечение функционального единства криминалистически значимой информации как средство повышения эффективности правоохранительной деятельности 124

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ РЕТРОСПЕКТИВА

Борисов А. В., Климов А. Ю. Первый обер-полицмейстер Москвы Максим Тимофеевич Греков 132

Синиченко В. В., Климов А. Ю. Роль Министерства внутренних дел Российской империи в идеологической обработке и организации труда военнопленных в годы Первой мировой войны 138

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ, МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Кольцов Д. В. Негласные оперативно-розыскные мероприятия как форма реализации специальных методов расследования в российском законодательстве 147

Хозикова Е. С. Влияние постановлений Европейского Суда по правам человека на обеспечение прав личности в Российской Федерации 159

Worked with issue

E. V. Belik **N. A. Yakusheva**
P. A. Rogulyov

Technical layout **A. A. Melnikovoj**

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

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

Print is signed 30.12.2022.
Format 60×84 1/8
Capacity, printed sheet 19,76 p. s.
Circulation 500 copies.
First edition: 77 copies. Order № 53y.
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.ru/folder/6891081.

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

By the decision of the Higher Attestation Commission of the Ministry of Science and High Education the Russian Federation journal «Proceedings of the Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia» is included in the list of reviewed scientific journals, in which major scientific results of dissertations for the degree of doctor and candidate of sciences should be published by scientific specialties: 5.1.1, 5.1.2, 5.1.4.

© Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia, 2022

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

2022
№ 4 (64)
December

The Journal has been published since December 2006

CONTENT

SCIENTIFIC METHODOLOGICAL PROBLEMS

Kosykh A. A. The Intellectual Component in the Structure of Law Enforcement Officer's Persuasion: Questions of Theory and Practice 8

HISTORY OF STATE-LEGAL THOUGHT

Borisov A. V., Stepkin E. Yu. The book by N. Ya. Danilevsky "Russia and Europe" in the History of Socio-Political Thought of Russia. To the 200th Anniversary of his Birth N. Ya. Danilevsky 15

STATE-LEGAL CONSTRUCTION IN RUSSIA AND ABROAD

Perezhogin A. A. Formation of a Common Travel Area of the Union State: History and Modernity 23

STATE MANAGEMENT: METHODOLOGY, LEGAL ENFORCEMENT

Lukashov N. V. The Role and Place of Information Analysis Specialists (Analysts) in the System of Internal Affairs Bodies of the Russian Federation ... 33
Trusov N. A., Eliseeva V. S. Legal Regulation and Experience in Implementing Digital Projects in the Regions of the Russian Federation 42

CRIMINAL POLICY OF RUSSIA

Gonov S. H., Goroshko I. V., Lebedev V. N. Crime Prevention System: Some Aspects of Analysis of Statistical Reporting Forms..... 52
Lapunova Yu. A. Prevention of Suspicious Transactions (Unusual Transactions) that Contribute to Causing Significant Material Damage to an Individual, Society, State 61
Martynenko N. E. Criminal Law Means of Protecting Information and Counteracting Information Threats.....66

DETECTION, CLEARANCE AND INVESTIGATION OF CRIMES

Bulgakov S. S., Pozdnyakov A. N. About New Terms in the Field of Domestic Law Enforcement: "Cybercrime" 76
Ivanov P. I. Operational-Investigative Counteraction to Cybercrimes (Problems and Ways to Solve them)..... 83

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.

Nikolyuk V. V., Gusev V. A. Involvement of the Inspector for Juvenile Affairs of Internal Affairs Bodies to Participate in the Work of the Investigative Task Force..... 93

Rossinsky S. B. An Investigative Agency as an Object of Criminal Procedural Law Regulation 101

Tambovtsev A. I., Pavlichenko N. V. Legal Analysis of the Categories of "Legal Capacity" and "Majority" When Concluding a Contract with an Operational Investigative Body.....110

Ul'yanov A. D. Structural Model of the Operational Situation 115

JUDICIAL-EXPERT ACTIVITY

Vladimirov V. Yu., Zhidkov D. N., Shitov K. E. Ensuring the Functional Unity of Forensically Significant Information as a Means of Improving the Efficiency of Law Enforcement.....124

LAW ENFORCEMENT RETROSPECTIVE

Borisov A. V., Klimov A. Yu. The First Chief of Police of Moscow Maxim Timofeevich Grekov.....132

Sinichenko V. V., Klimov A.Yu. The Role of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire in the Indoctrination and Organization of Labor of Prisoners of War During the First World War.....138

FOREIGN EXPERIENCE, INTERNATIONAL COOPERATION

Koltsov D. V. Covert Operational-Search Activities as a Form of Implementation of Special Investigation Techniques in National Legislation 147

Hozikova E. S. The Influence of the Judgments of the European Court of Human Rights on the Provision of Individual Rights in the Russian Federation 159

НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ проблемы

Косых Алексей Алексеевич,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: lexovip36@mail.ru

Aleksey Alekseevich Kosykh,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of State and Law Disciplines,
Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia,
125171, Moscow, Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: lexovip36@mail.ru

Научная специальность:
5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

Scientific Specialty:
5.1.1. Theoretical and Historical Legal Sciences

УДК 340.1

DOI 10.24412/2072-9391-2022-464-8-14

Дата поступления статьи: 10 октября 2022 г.
Дата принятия статьи в печать: 8 декабря 2022 г.

Интеллектуальная составляющая в структуре внутреннего убеждения правоприменителя: вопросы теории и практики

The Intellectual Component in the Structure of Law Enforcement Officer's Persuasion: Questions of Theory and Practice

Аннотация

Постановка проблемы: наличие в структуре внутреннего убеждения правоприменителя интеллектуальной составляющей не всегда учитывается при принятии правоприменительного решения. В результате возможны негативные последствия в виде правоприменительных ошибок или злоупотребления правом.

Цель: на основе анализа структуры внутреннего убеждения определить роль интеллектуальной составляющей и ее влияние на правильность правоприменительного решения.

Методы: в работе используются сравнительно-правовой метод, анализ, дедукция, метод гипотезы и аналогии.

Выводы:

1. Вопреки утвердившемуся в научном мире подходу, согласно которому внутреннее убеж-

Abstract

Problem statement: the presence of an intellectual component in the structure of the law enforcement officer's internal persuasion is not always taken into account when making a law enforcement decision. As a result, there may be negative consequences in the form of law enforcement errors or abuse of law.

Purpose: based on the analysis of the structure of internal persuasion to determine the role of the intellectual component and its impact on the correctness of the law enforcement decision.

Methods: the comparative legal method, analysis, deduction, method of hypothesis and analogy are used in the work.

Conclusions: 1. Contrary to the established approach in the scientific world, according to which inner conviction is considered both as a process

дение рассматривается и как процесс, и как результат мыслительной деятельности, предлагается сделать акцент именно на результате интеллектуальной деятельности. Внутреннее убеждение – это внутренне воспринятое и усвоенное правовое знание (либо уверенность в наличии или отсутствии какого-либо юридического факта), характеризующее убежденность в необходимости соблюдения правовых норм и порождающее готовность к действию.

2. Умышленное или неумышленное игнорирование (обход, злоупотребление правом, произвол) интеллектуально-познавательного элемента в структуре внутреннего убеждения неизбежно приводит к негативным последствиям, поскольку формирует правовой эгоцентризм, развивает безнравственное и неразумное осуществление права.

Ключевые слова: *интеллект; разум; правоприменение; познание; внутреннее убеждение.*

and as a result of mental activity, it is proposed to focus on the result of intellectual activity. Internal belief is an internally perceived and assimilated legal knowledge (or confidence in the presence or absence of any legal fact) that characterizes the belief in the need to comply with legal norms and generates a willingness to act.

2. Intentional or unintentional ignoring (circumvention, abuse of law, arbitrariness) of the intellectual and cognitive element in the structure of internal belief inevitably leads to negative consequences, since it forms legal egocentrism, develops immoral and unreasonable exercise of the right.

Keywords: *intelligence; mind; law enforcement; cognition; persuasion.*

Введение. Правоприменение, как и многие вопросы, прямо или косвенно связанные с правоприменительной деятельностью, относится к числу «вечных» проблем, составляющих предмет теоретико-правовых исследований. И дело здесь кроется не только в очевидной взаимосвязи «право – правоприменение», в которой, прежде чем применять, использовать что-то (в нашем случае право), мы должны понимать, что применяем или используем, то есть возвращаемся к вопросу понимания права, его сущности и содержания. Правоприменение – это еще и показатель права, показатель его регулятивной способности, его ценностной и социальной природы, соответствия уровню развития общества, возможности оказывать противодействие существующим угрозам правопорядку и безопасности.

О правоприменении в теории права пишут как об особой форме реализации права. Своеобразие правоприменения выражается в его характерных чертах, которые раскрывают правоприменение не только как управленческую, государственно-властную, стадийную (процессуальную) деятельность, направленную на перевод нормативных предписаний в реальное юридически значимое поведение участников общественных отношений, но и как этап, на котором продолжает формироваться содержание права вместе с механизмом правового воздействия. Правоприменение в одних случаях ограничивается принятием простого управленческого решения, выраженного в правоприменительном акте, когда нет необходимости в проведении специальных интеллектуально-волевых операций, направленных на поиск доказательств или установление иных обстоятельств по делу. Например, приказ о предоставлении отпуска работнику, приказ руководителя организации о выплате премии за добросовестное исполнение обязанностей. В других случаях правоприменение осложнено спорными, неоднозначными ситуациями, решение которых требует от правоприменителя наличия специальных знаний и навыков, проведения ряда дополнительных интеллектуально-волевых действий, направленных на отыскание истины по делу. В качестве примера можно привести вынесение судебного решения по сложному делу.

Вместе с тем признание за правоприменителем определенной степени свободы, ограниченной действием принципа принятия решения на основе внутреннего убеждения (принцип оценки доказательств судом по своему внутреннему убеждению – ст. 67 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), ст. 84 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, принцип свободы оценки доказательств участниками уголовного процесса – ст. 17 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации), свидетельствует об исторически сложившемся представлении о правоприменении как о творческой деятельности, «несущей на себе, – как справедливо заметил В.В. Лазарев, – отпечаток личности правоприменяющего субъекта» [10, с. 16]. Осуществление даже простейших интеллектуальных операций, направленных на соотнесение конкретного юридического

факта с правовой нормой («от большой посылки, через малую, к заключению») требует наличия у правоприменителя знаний закона, правил применения исключений из законодательных норм, особенностей действия закона при наступлении особых условий и других познаний в области права. В представленной статье автор предлагает определить и проанализировать влияние интеллектуальной составляющей в структуре внутреннего убеждения правоприменителя как одного из социально-психологических аспектов применения права.

Интеллектуальная составляющая в структуре внутреннего убеждения правоприменителя. В. М. Корельский в рамках своего диссертационного исследования еще в 1963 г. связывал интеллектуальный момент принимаемых норм с осознанием необходимости правовой нормы, прогнозированием правовых последствий, выражающихся в возникновении новых или изменении существующих общественных отношений [8, с. 5]. С. С. Алексеев также указал на наличие в содержании правовой нормы двух элементов: интеллектуально-волевого и юридического. Интеллектуальный элемент, по мнению знаменитого ученого, состоит в создании идеальной модели правовой нормы, которая бы отражала программируемое законодателем возможное или должное поведение людей [1, с. 219]. Правоприменение, наряду с процессом создания правовых норм, – это также умственная работа, но работа особого порядка, состоящая из простых и сложных интеллектуальных операций и волевых решений, направленных на последовательное установление фактической и правовой основы дела, их соотнесение и принятие правоприменительного решения, сопряженное с прогнозированием правовых последствий. Несмотря на то, что правоприменительная деятельность осуществляется в пределах установленной компетенции, что находит отражение в нормативных правовых актах, определяющих правовой статус государственных органов и их должностных лиц, правоприменяющим субъектом выступает, как правило, отдельная личность (реже – коллектив). Поэтому предлагается следующий тезис: определяющую роль играет или предпосылкой в принятии правоприменительного решения выступает сформированное внутреннее правовое убеждение правоприменителя.

Ранее в своих работах автором было предложено рассматривать внутреннее правовое убеждение как «внутренне воспринятое и усвоенное правовое знание (либо уверенность в наличии или отсутствии какого-либо юридического факта), характеризующее убежденность в необходимости соблюдения правовых норм и порождающее готовность к действию» [9]. В представленном определении хотелось бы сделать акцент на внутреннем убеждении именно как на результате интеллектуальной деятельности, в отличие от довольно уверенно сформировавшейся в научной литературе тенденции, согласно которой внутреннее убеждение рассматривается и как процесс, и как результат мыслительной деятельности (А. А. Аубакирова [2], С. В. Бурмагин [3], Е. Д. Горевой [7], Г. М. Резник [16]). Это обусловлено тем обстоятельством, что не процесс формирования внутреннего убеждения, а его результат находит выражение в правоприменительном акте. Кроме того, сам интеллектуальный процесс, предшествующий формированию внутреннего убеждения, только опосредованно может воздействовать на принятие правоприменительного решения. Более существенное значение оказывает сформированная убежденность в необходимости принятия того или иного решения.

О природе и сущности внутреннего убеждения правоприменителя, будь то судья, прокурор, следователь или адвокат, не утихают споры на протяжении долгих лет. Не является однозначно решенным и вопрос относительно определения факторов, влияющих на формирование внутреннего убеждения. Е. В. Веретенникова пишет о субъективных и объективных факторах. К объективным факторам ученый относит законодательно закрепленные требования, предъявляемые к доказательствам: допустимость, достоверность, относимость, достаточность. «Важнейшим» (и единственным в цитируемой статье) субъективным фактором внутреннего убеждения называется «здравый смысл как интеллектуальная основа человеческого фактора» [5, с. 99]. Схожую позицию отстаивает в диссертационном исследовании Е. Д. Горевой [7]. О. Е. Яцишина к факторам, формирующим внутреннее убеждение, предлагает отнести закон, нравственный ориентир (совесть) и правосознание (элементы правовой идеологии и правовой психологии: правовая интуиция, чувство долга, справедливость, ответственность) [21]. В. В. Бушуев в диссертационном исследовании указал на три группы факторов, влияющих на формирование внутреннего убеждения: гносеологические, логические и психологические [4], что больше похоже на элементы структуры внутреннего убеждения, а не на факторы.

В таком большом объеме научных подходов ученые едины в одном: сформированные в ходе познавательного процесса правовые знания выступают начальным и основополагающим элементом внутреннего убеждения правоприменителя как с точки зрения его структуры, так и с точки зрения процесса его формирования и последующей реализации. Здесь следу-

ет упомянуть о таких характеристиках знания, как его полнота, достоверность, очевидность, истинность. При этом справедливо задаться вопросом: может ли заблуждение (ложное знание) сформировать внутреннее убеждение правоприменителя и будет ли правоприменительный акт, принятый на его основе, правовым: удовлетворяющим интересы сторон и соответствующим целям и принципам права?

Дать ответ на поставленный вопрос позволит обращение к структуре внутреннего убеждения, которая представлена гносеологическим элементом (собственно результат познавательной деятельности в виде знания), нравственным (результат воздействия таких элементов, как совесть, честь, долг, справедливость в виде мировоззренческих установок), логическим (последовательные умозаключения), психологическим (уверенность в правильности сделанного выбора). Нарушение представленной структуры и, в первую очередь, недостоверность или неполнота ее гносеологического элемента способно привести к искаженному результату – ложному или неправовому внутреннему убеждению. Например, заключая соглашение об оказании юридической помощи с адвокатом, у лица на основе общих представлений о профессии адвоката, его компетенции, презюмируемых специальных знаний и навыков в области юриспруденции на психологическом уровне формируется определенная уверенность в возможности решения дела в свою пользу. При условии выстраивания и последовательной реализации юридически грамотной и выверенной линии защиты уверенность трансформируется во внутреннее убеждение, которое будет ориентировано на оформленную правоприменительным актом защиту прав, свобод и законных интересов.

На практике встречаются случаи иного содержания. В качестве примера приведем ситуацию, которая нашла свое отражение в Определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации. Так, судом было установлено, что между истицей К. и адвокатом Е. было заключено соглашение об оказании юридической помощи. После того как К. решила, что адвокат Е. действует не в ее интересах, истица обратилась в суд о расторжении соглашения и компенсации убытков. Доводом истицы К. стал установленный факт заключения соглашения об оказании юридической помощи в результате заблуждения, поскольку адвокат Е. (этот факт также был установлен в ходе судебного разбирательства, но не был учтен) не имеет высшего юридического образования. Ослабление психологического элемента в структуре внутреннего убеждения истца (уверенность в профессионализме адвоката) и неполнота гносеологического элемента при формировании внутреннего убеждения судей судов общей юрисдикции (игнорирование факта отсутствия юридического образования, который является обязательным требованием для правового статуса адвоката) привело к формированию неправового внутреннего убеждения судей о невозможности признания сделки недействительной. Только в ходе рассмотрения данного дела Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации ранее вынесенные судебные решения были отменены, а дело направлено на новое рассмотрение[1].

Следующим аспектом, на который необходимо обратить внимание при исследовании особенностей формирования внутреннего убеждения правоприменителя, выступает информационное, интеллектуальное по своей природе взаимодействие заинтересованных в деле лиц с правоприменителем. В. В. Лазарев отмечает, что в ходе правоприменения реализуется «информационно-коммуникативная функция, поскольку каждый из участников старается довести до других сведения о фактах и праве» [10, с. 28]. Информационное взаимодействие может осуществляться в форме правовой аргументации, возражения, доказывания своей позиции, оспаривании аргументов другой стороны. Еще Аристотелем было отмечено, что «мы тогда всего больше в чем-либо убеждаемся, когда нам представляется, что что-либо доказано» [11, с. 25]. Приказ Генпрокуратуры России от 30 июня 2021 г. № 376 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» содержит довольно четкие указания, направленные на формирование внутреннего убеждения судьи: «всемерно способствовать вынесению судом законного, обоснованного и справедливого судебного решения...»; «от активной позиции и профессионализма государственного обвинителя в значительной степени зависят законность и справедливость рассмотрения уголовного дела...»; «при оценке качества и эффективности участия прокурора... учитывать проявленные активность, профессионализм, принципиальность и объективность в отстаивании своей позиции»[2].

Вместе с тем законодателем допускаются случаи, когда участие в судебном заседании является необязательным (ч. 4 ст. 167 ГПК РФ). Так, рассмотрение дел о расторжении брака допускается в случае неявки истца или от-

[1] Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Рос. Федерации от 2 марта 2021 г. № 5-КГ20-160-К2 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства [Электронный ресурс]: приказ Генпрокуратуры России от 30 июня 2021 г. № 376. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ветчика в суд при условии отсутствия сведений об уважительных причинах неявки. Данная норма действует в том числе и при рассмотрении дел о расторжении браков, в которых имеются несовершеннолетние дети. Допускается рассмотрение дела в отсутствии любой из сторон: как истца, так и ответчика. Например, решением от 25 сентября 2020 г. по делу № 2-766/2020 Шалинский городской суд Чеченской Республики определил дальнейшее проживание детей с отцом в отсутствии на заседании ответчика – матери детей, а также представителя от органа опеки. Одним из доводов в пользу расторжения брака стала формулировка «супруги развелись по местным обычаям» [18]. В подобных ситуациях целесообразность нахождения ответчика (в лице супруги) на суде нивелируется ввиду традиции у народов Северного Кавказа оставлять детей на воспитание в семье отца. О целесообразности правовой аргументации, направленной на формирование внутреннего убеждения судьи в данной ситуации, можно говорить условно. Решающее воздействие оказывает именно нравственный элемент: желание следовать традициям и обычаям.

В другом решении Шалинского городского суда Чеченской Республики проживание ребенка с отцом после расторжения брака отмечается не как обстоятельство, требующее обоснования, а как неоспоримый юридический факт. Вывод о необходимости дальнейшего проживания ребенка с отцом как отвечающего его (ребенка) интересам делается на основании утверждения о «большой привязанности ребенка к отцу». При этом в своем решении судом не установлены ни личные качества родителей, ни психологический климат в семье, а мнение органа опеки сведено к формальному отсутствию возражений против требований истца[3].

Подобный «перекос» в формировании внутреннего убеждения, реализуемого в рамках дискреционных полномочий правоприменителя, требует особой осторожности, поскольку неизбежно может привести к негативным правовым последствиям. Так, в одном из решений Советского районного суда г. Махачкалы место жительства несовершеннолетнего ребенка было изменено в пользу матери. В ходе судебного разбирательства было установлено, что ребенок не желает жить с отцом, отец не занимается его воспитанием и не имеет постоянного заработка[4]. Указанные обстоятельства следовало учесть при первоначальном определении места жительства ребенка, попытаться спрогнозировать возможные негативные последствия оставления ребенка с отцом, а не следовать «кавказской традиции».

Приведем еще один пример, когда суд, определив место жительства несовершеннолетнего ребенка с матерью, также учел не все юридически значимые обстоятельства, повлиявшие на формирование неправового (как выяснилось в будущем) внутреннего убеждения. В частности, не были учтены условия проживания ребенка в другой стране, индивидуально-психологические особенности взаимоотношения ребенка с каждым из родителей, характер взаимоотношений ребенка в новой семье, наличие или отсутствие конфликтных ситуаций в целом[5]. Допущенные гносеологические недостатки в ходе всестороннего исследования обстоятельств дела были учтены только на уровне Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, отменившей правоприменительные акты нижестоящих судов и отправившей дело на новое рассмотрение.

В приведенных примерах демонстрируется явление, которое носит название правоприменительной ошибки. Допущенные в рассмотренных правоприменительных решениях ошибки стали следствием ошибок в ходе судебного разбирательства. Вместе с тем, возможна другая ситуация, когда ошибки или злоупотребления правом, допущенные на этапе установления фактической или юридической основы дела, не повлияли на формирование правового внутреннего убеждения и вынесение допустимого судебного решения. В первом случае в качестве примера можно привести арифметические ошибки, описки и опечатки, совершаемые в ходе гражданского судопроизводства, которые устраняются без судебного заседания после подачи соответствующего заявления в суд (ст. 200 ГПК РФ). В качестве примера злоупотребления правом при оценке фактических обстоятельств дела с вынесением формально правового правоприменительного решения можно привести несоразмерный учет смягчающих обстоятельств или выбор вида и размера наказания в административном судопроизводстве, включение следователем в список свидетелей не всех лиц (например, только тех, кто поддерживает обвинение) или затягивание времени на дачу показаний во время судебного заседания в уголовном процессе и т. д.

[3] Решение Шалинского городского суда Чеченской Республики от 2 октября 2020 г. по делу № 2-771/2020 [Электронный ресурс]. URL: https://sudact.ru/regular/doc/wcgblS7I3erz/ (дата обращения: 30.08.2022).

[4] Решение Советского районного суда г. Махачкалы от 27 ноября 2018 г. по делу № 2-6673/2018 [Электронный ресурс]. URL: https://sudact.ru/regular/doc/0akZi1wzIL18/?ysclid=l8ihlqipzs631317238 (дата обращения: 30.08.2022).

[5] Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Рос. Федерации от 7 июня 2016 г. № 5-КГ16-76 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ряд ученых схожи во мнении, что причины правоприменительных ошибок в большинстве своем носят исключительно субъективный характер, то есть связаны с личностью правоприменителя [2; 7]. Их можно условно разделить на профессиональные и морально-психологические. Первую группу составляют исключительно морально-психологические качества правоприменителя: принципиальность, активность, инициативность, неравнодушие к проблемам людей, трудолюбие, развитая интуиция, адекватное уважение права. Ко второй группе следует отнести наличие опыта правоприменителя, знание и готовность следования законам логики, знание правовых норм, владение умениями и навыками в правоприменительной сфере, которые в своей совокупности составляют интеллектуальный уровень правоприменителя. Вместе с тем нельзя не отметить позицию Н. Л. Гранат, которая убеждена, что никакие знания, умения и навыки не могут быть гарантией от нарушений законности без профессионального отношения к праву, правовым принципам и нормам [6].

На сегодняшний день наличие высшего юридического образования является одним из обязательных условий для приобретения статуса адвоката, следователя, судьи. В системе Министерства внутренних дел Российской Федерации требование о наличии высшего юридического образования является обязательным для должностей, предусматривающих расследование или организацию расследования уголовных или административных дел, а также проведение антикоррупционных и правовых экспертиз (ст. 9 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Соответствующие требования законодательно установлены к кандидату на должность судьи, интеллектуальный уровень которого подтверждается уровнем образования, обязательным стажем профессиональной деятельности, наличием теоретических знаний, практических навыков и умений в области правоприменения, подтверждаемых в ходе квалификационного экзамена (ст. 4–5 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»). При таком тщательном отборе качество принимаемых судьями правоприменительных актов должно стремиться к идеальному. Однако статистические данные свидетельствуют о существующих проблемах. Так, согласно данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации неправильное применение уголовного закона районными судами в 2020 г. отмечено в 11 тыс. приговорах, что составляет около 2 % от общего числа поступивших на рассмотрение уголовных дел (в 2019 г. – 10 тыс.); несоответствие выводов суда, изложенных в приговоре, фактическим обстоятельствам дела отмечено в 1,2 тыс. правоприменительных актов (в 2019 г. – 1,2 тыс.); на несправедливость назначенного наказания указано в отношении 1,2 тыс. осужденных по результатам вынесенных судами решений (в 2019 г. – 1,2 тыс.); существенное нарушение уголовно-процессуального законодательства выявлено в 6,3 тыс. судебных решений (в 2019 г. – 4,6 тыс.)[6].

В. К. Случевский писал, что «внутреннее убеждение судьи должно быть сознательным, то есть таким, в отношении которого судья мог бы всегда дать себе отчет о том, почему сложилось оно у него...» [20, с. 123]. Правоприменитель – это, прежде всего, личность, которая, помимо формально установленных прав, обязанностей, гарантий, преимуществ, обладает еще и психологическими, морально-нравственными, интеллектуально-волевыми качествами, лежащими в основе формирования его правосознания и в том числе внутреннего правового убеждения. Умышленное или неумышленное игнорирование интеллектуально-познавательного элемента при формировании внутреннего убеждения неизбежно приводит к негативным последствиям, поскольку формирует правовой эгоцентризм, развивает безнравственное и неразумное осуществление права.

[6] Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2020 году [Электронный ресурс]. URL: http://www.cdep.ru/userimages/OBZOR_stat_SOU_2020.pdf (дата обращения: 30.08.2022).

Список литературы:

1. *Алексеев С. С.* Проблемы теории права. Свердловск, 1973. Т. 2.
2. *Аубакирова А. А.* Следственные и экспертные ошибки при формировании внутреннего убеждения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2010.
3. *Бурмагин С. В.* Соответствие приговора внутреннему убеждению судьи // Сибирские

References:

1. *Alekseev S. S.* Problemy teorii prava. Sverdlovsk, 1973. T. 2.
2. *Aubakirova A. A.* Sledstvennye i ekspertnye oshibki pri formirovanii vnutrennego ubezhdeniya: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. Moscow, 2010.
3. *Burmagin S. V.* Compliance of judicial sentence with internal conviction judge // Siberian crim-

уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. 2017. № 1 (15).
4. *Бушуев В. В.* Внутреннее убеждение судебного эксперта в уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008.
5. *Веретенникова Е. В.* Объективные и субъективные факторы внутреннего убеждения судьи в оценке доказательств // Сибирский юридический вестник. 2011. № 3 (54).
6. *Гранат Н. Л.* Правовые и нравственно-психологические основы обеспечения законности на предварительном следствии: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1992.
7. *Горевой Е. Д.* Внутреннее судейское убеждение в оценке доказательств по уголовным делам: теория, законодательство, правоприменительная практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006.
8. *Корельский В. М.* Правовые нормы и нормы общественных организаций (их соотношение и взаимодействие в период развернутого строительства коммунизма): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1963.
9. *Косых А. А.* Интеллектуальные начала правосознания // Вестник Воронежского института МВД России. 2021. № 3.
10. *Лазарев В. В.* Социально-психологические аспекты применения права. Казань, 1982.
11. Мысль и искусство аргументации. Москва, 2003.
12. *Резник Г. М.* Оценка доказательств по внутреннему убеждению в советском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1969.
13. *Случевский В. К.* Учебник русского уголовного процесса. Судоустройство – судопроизводство. Санкт-Петербург, 1910.
14. *Яцишина О. Е.* Внутреннее убеждение как основание свободы оценки доказательств в российском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004.

inal procedure and criminalistic readings. 2017. № 1 (15).
4. *Bushuev V. V.* Vnutrennee ubezhdenie sudebnogo eksperta v ugolovnom sudoproizvodstve: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moscow, 2008.
5. *Veretennikova E. V.* Subjective and objective factors of inner judge conviction at an estimation of evidence // Siberian law herald. 2011. № 3 (54).
6. *Granat N. L.* Pravovye i nravstvenno-psihologicheskie osnovy obespecheniya zakonnosti na predvaritel'nom sledstvii: diss. ... d-ra yurid. nauk. Moscow, 1992.
7. *Gorevoj E. D.* Vnutrennee sudejskoe ubezhdenie v ocenke dokazatel'stv po ugolovnym delam: teoriya, zakonodatel'stvo, pravoprimenitel'naya praktika: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moscow, 2006.
8. *Korel'skij V. M.* Pravovye normy i normy obshchestvennyh organizacij (ih sootnoshenie i vzaimodejstvie v period razvernutogo stroitel'stva kommunizma): avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Sverdlovsk, 1963.
9. *Kosykh A. A.* Intellectual principles of legal consciousness // Vestnik of Voronezh institute of the Ministry of interior of Russia. 2021. № 3.
10. *Lazarev V. V.* Social'no-psihologicheskie aspekty primeneniya prava. Kazan', 1982.
11. Mysl' i iskusstvo argumentacii. Moscow, 2003.
12. *Reznik G. M.* Ocenka dokazatel'stv po vnutrennemu ubezhdeniyu v sovetskom ugolovnom processe: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moscow, 1969.
13. *Sluchevskij V. K.* Uchebnik russkogo ugolovnogo processa. Sudoustrojstvo – sudoproizvodstvo. Sankt-Peterburg, 1910.
14. *Yacishina O. E.* Vnutrennee ubezhdenie kak osnovanie svobody ocenki dokazatel'stv v rossijskoj ugolovnom processe: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Chelyabinsk, 2004.

Для цитирования:

Косых Алексей Алексеевич. Интеллектуальная составляющая в структуре внутреннего убеждения правоприменителя: вопросы теории и практики // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64). С. 8–14.

For citation:

Kosykh Aleksey Alekseevich. The Intellectual Component in the Structure of Law Enforcement Officer's Persuasion: Questions of Theory and Practice // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 4 (64). P. 8–14.

ИСТОРИЯ
государственно-правовой мысли

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

Стёпкин Евгений Юрьевич,
кандидат юридических наук, доцент,
заместитель начальника кафедры
государственно-правовых дисциплин,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: stepkin.evgenii@mail.ru

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

Evgenij Yur'evich Stepkin,
Candidate of Law, Associate Professor,
Deputy Head of the Department of State
and Law Disciplines,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi I Alexandra Kosmodemynskikh St., 8
E-mail: stepkin.evgenii@mail.ru

Научная специальность:
5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

Scientific Specialty:
5.1.1. Theoretical and Historical Legal Sciences

УДК 340.11

DOI 10.24412/2072-9391-2022-464-15-22

Дата поступления статьи: 12 августа 2022 г.
Дата принятия статьи в печать: 8 декабря 2022 г.

Книга Н. Я. Данилевского «Россия и Европа» в истории общественно-политической мысли России. К 200-летию со дня рождения Н. Я. Данилевского

The Book by N. Ya. Danilevsky "Russia and Europe" in the History of Socio-Political Thought of Russia. To the 200th Anniversary of his Birth N. Ya. Danilevsky

Аннотация

Актуальность: в современных условиях противостояния нашего государства со странами Запада идеи Н. Я. Данилевского, высказанные им в книге «Россия и Европа», приобретают особое звучание. Именно он одним из первых глубоко изучил причины «враждебного» отношения Европы по отношению к России.

Abstract

Relevance: in the modern conditions of the confrontation of our state with the countries of the West, the ideas of N. Ya. Danilevsky, expressed by him in the book "Russia and Europe", acquire a special sound. It was he who for the first time deeply studied the reasons for Europe's "hostile" attitude towards Russia.

Постановка проблемы: Н. Я. Данилевский вышел за рамки спора между славянофилами и западниками о выборе пути развития России, обосновав и введя понятие культурно-исторического типа общества. История, по Н. Я. Данилевскому, это параллельное существование и смена культурно-исторических типов. Один культурно-исторический тип может оказывать или испытывать влияние другого, но передачи основ одного культурно-исторического типа другому не происходит. Возникший славянский культурно-исторический тип вступает в противоречие с романо-германским. Возможные пути и варианты разрешения этого противоречия/противостояния рассматриваются в книге Н. Я. Данилевского. Взгляды Н. Я. Данилевского, считавшего, что у России особый путь развития, что именно наше государство должно стать новым центром силы взамен «дряхлеющей» романо-германской цивилизации, выглядят весьма своевременно и требуют дополнительного исследования.

Цель исследования: выявление идей Н. Я. Данилевского о причинах и последствиях противостояния России и Европы, созвучных современности.

Методы исследования: в основу методологии положен метод материалистической диалектики и исторический подход, использовались общенаучные (анализ, синтез, индукция, дедукция, системный метод) и частнонаучные методы (формально-юридический, сравнительно-правовой).

Результаты и ключевые выводы: важнейшей, определяющей чертой западного романо-германского мира, как считает Н. Я. Данилевский, «является недоверие, несправедливость, ненависть к России со стороны правительств и общественного мнения Европы». Россия для Европы – общий цивилизационный враг, необходимость борьбы с которым заставляет забыть все различия в форме правления, политическом режиме государств.

Недоверие, ненависть к России, подчеркивает Н. Я. Данилевский, возникают у европейцев не в результате целенаправленной деятельности государства, которое, преследуя определенные геополитические, экономические цели, стремится вызвать недоверие, ненависть к другому государству, стоящему на пути достижения этих целей. Н. Я. Данилевский, приводя примеры из российской, европейской истории, утверждает, что враждебность к России, славянской цивилизации имманентно присуща романо-германскому миру, поэтому «…общественное мнение Европы гораздо враждебнее к России, нежели ее правительственные, дипломатические сферы».

Причиной этого является то, что определяющей, важнейшей чертой романо-германской цивилизации считается экспансионизм или, как пишется в книге «Россия и Европа», «насильственность». Это выражается в ее стремлении к завоеванию,

Problem statement: the traditional dispute between “Westerners” and “Slavophiles”, as the events taking place in the world have shown, is not over. In this regard, the views of N. Ya. Danilevsky, who believed that Russia has a special path of development, that it is our state that should become a new center of power instead of the “decrepit” Romano-Germanic civilization, look very timely and require additional research.

The purpose of the study: to identify the ideas of N. Ya. Danilevsky about the causes and consequences of the confrontation between Russia and Europe, consonant with modernity.

Research methods: the methodology is based on the method of materialistic dialectics and historical approach, general scientific (analysis, synthesis, induction, deduction, system method) and private scientific methods (formal legal, comparative legal) were used.

Results and key conclusions: the most important defining feature of the Western, Romano-Germanic world, according to N. Ya. Danilevsky, “is distrust, injustice, hatred of Russia on the part of governments and public opinion in Europe”. Russia is a common, civilizational enemy for Europe, the need to fight against which makes us forget all the differences in the form of government, the political regime of states. Distrust, hatred of Russia, emphasizes N. Ya. Danilevsky, arises among Europeans not as a result of the purposeful activity of the state, which, pursuing certain geopolitical, economic goals, seeks to cause distrust, hatred of another state standing in the way of achieving these goals. N. Ya. Danilevsky, citing examples from Russian, European history, argues that hostility to Russia, Slavic civilization immanently inherent in the Romano-German world, therefore, “… public opinion in Europe is much more hostile to Russia than its governmental, diplomatic spheres”.

The reason for this is that the defining, most important feature of the Romano-Germanic civilization is expansionism or, as it is written in the book “Russia and Europe”, “violence”. This is expressed in its desire to conquer, subjugate the peoples of other civilizations, turn them into colonial dependence, aggressively plant its culture and religion.

It is not typical for the exponent, the personification of the Slavic cultural and historical type – the Russian Empire. The various peoples that became part of it did not have or have lost their statehood, they are under the political subordination of the Russian emperor, like

подчинению народов других цивилизаций, обращению их в колониальную зависимость, агрессивном насаждении своей культуры, религии.

Выразительнице, олицетворению славянского культурно-исторического типа – Российской империи – это несвойственно. Разные народы, вошедшие в ее состав, не имели или утратили свою государственность, они находятся в политическом подчинении российского императора, как и все другие народы, и не подвергаются национальной, культурной, религиозной дискриминации, колонизации.

Ключевые слова: *Россия; Европа; цивилизация; идеи; история; культурно-исторический тип.*

all other peoples, and are not subjected to national, cultural, religious discrimination, colonization.

Keywords: *Russia; Europe; civilization; ideas; history; cultural and historical type.*

История отношений России и Европы, во многом определяющая политическую, идеологическую, культурную жизнь современного мира, богата, сложна, противоречива и постоянно рассматривается отечественными и зарубежными мыслителями, историками, политиками и политологами. При этом часто обращаются к книге родившегося двести лет назад в 1822 г., окончившего Царскосельский лицей и естественный факультет Санкт-Петербургского университета Николая Яковлевича Данилевского «Россия и Европа. Взгляд на культурные и политические отношения славянского мира к романо-германскому».

Работа Н. Я. Данилевского впервые была опубликована в журнале «Заря» в 1869 г. Отдельной книгой она вышла в 1871 г. и стала очень популярной в условиях надвигавшейся войны России с Турцией за освобождение находившихся под ее владычеством славянских народов. В очередной раз осложнились отношения России с ведущими государствами Западной Европы. Они опасались, что в случае победы Россия станет потенциальным лидером всего славянства и даже сможет объединить их под своим руководством, что обеспечит ей доминирование в Европе.

Но содержание книги Н. Я. Данилевского было значительно шире, чем выявление причин и последствий сближений и столкновений России с западным миром. Автор утверждал и доказывал, что Россия и Европа – это два совершенно различных культурно-исторических типа, неспособных к истинному сближению друг с другом. При этом мировая история, история Европы и особенно России описывалась так интересно и оригинально, что ознакомившийся одним из первых с книгой Н. Я. Данилевского Ф. М. Достоевский писал, что это «...будущая настольная книга всех русских» [6, с. 236].

Ф. М. Достоевский давно знал Н. Я. Данилевского. Оба в 1845–1848 гг. входили в ставший впоследствии знаменитым в отечественной истории «кружок М. В. Петрашевского», где читали и обсуждали запрещенную в России литературу, мечтали о революционном переустройстве общества, за что были арестованы и осуждены в 1849 г. Они понесли разное наказание, но оно одинаково изменило мировоззрение будущего великого писателя и знаменитого ученого, политического мыслителя.

Ф. М. Достоевский стоял на эшафоте в ожидании смертной казни, замененной в последний момент на четыре года заключения. Н. Я. Данилевский, отсидев пять месяцев в Петропавловской крепости, был отправлен в ссылку в Вологодскую губернию.

Оба избавились от увлечения социалистическими учениями, стали влиятельными проповедниками идей, которые долгое время было принято считать «реакционными».

Н. Я. Данилевский, не успевший ввиду ареста защитить диссертацию по ботанике, реализовал и расширил свои знания по месту ссылки, где, будучи чиновником губернского правления, изучал природные ресурсы Вологодской, затем Самарской губерний.

Он стал чиновником Министерства государственных имуществ, отвечающим за исследование, использование рыбных ресурсов страны. Н. Я. Данилевский изучал биоресурсы Балтийского, Белого, Черного, Азовского, Каспийского морей, крупных рек и озер России. Жизнь и службу он закончил в Крыму директором знаменитого Никитского ботанического сада.

Помимо изучения природы, биологии, он много занимался этнографией, статистикой, социологией, публикуя результаты своих исследований в отечественных журналах, приобретая известность как публицист и ученый.

Изучение природы и общества приводит Н. Я. Данилевского к отрицанию все больше набиравшей популярность гипотезы Ч. Дарвина о происхождении и развитии видов, в том числе и человека. Его книга «Дарвинизм. Критическое исследование», вышедшая в 1885 г., часто упоминается в полемике между сторонниками и противниками дарвинизма [1].

Отрицание существования всеобщего закона развития видов приводит его и к отрицанию господствующего в то время представления о наличии всеобщего закона развития человеческого общества, которое проходит общеобязательные стадии, условно названные – история Древнего мира, Средних веков, Новая история.

Приобретающий в это время популярность марксизм рассматривал мировую историю как закономерный, вызванный объективными причинами процесс смены общественно-экономических формаций: первобытнообщинная, рабовладельческая, феодальная, капиталистическая и будущая коммунистическая. Все народы с разной скоростью должны двигаться по этому пути. Передовыми в этом движении являются государства Западной Европы и Североамериканские штаты Америки, достигшие стадии капитализма и являющиеся примером для других стран и народов.

На фоне представлений о мировой истории как едином процессе утверждение Н. Я. Данилевского, высказанное в работе «Россия и Европа», что человечество не идет по одному пути развития и не является единой общечеловеческой цивилизацией, было новым, смелым и даже радикальным.

История человечества, как отмечает Н. Я. Данилевский, – это возникновение, существование, исчезновение различных культурно-исторических типов, складывавшихся у различных народов. Введенное им понятие «культурно-исторический тип» в современной общественно-политической науке получило название «цивилизация».

Рассмотрение Н. Я. Данилевским мировой истории как истории различных цивилизаций (культурно-исторических типов) развивалось в работах О. Шпенглера, П. Сорокина, А. Тойнби и получило название «цивилизационный подход к изучению истории». Он стал «плодотворным методическим принципом... с помощью которого возможно осмыслить... историческую реальность» [11, с. 5] (это не значит, что формационный подход, рассматривающий историю как смену социально-экономических формаций, неприемлем для объяснения изменений, происходивших в мире, в различных странах).

Культурно-исторический тип, по Н. Я. Данилевскому, определяется содержанием, степенью активности четырех «основных направлений народной деятельности». Это деятельность религиозная, определяющая мораль данного общества, поведение человека в нем. Культурная деятельность проявляется в научной, хозяйственной сферах, политическая деятельность создает определенный тип государства и права, определяет отношения с другими государствами и, наконец, деятельность общественно-экономическая, устанавливающая порядок «пользования предметами внешнего мира, следовательно, и добывание и обработка их» [3, с. 167].

В истории человечества было десять культурно-исторических типов, цивилизаций, считает Н. Я. Данилевский, и перечисляет их в хронологическом порядке: египетская, китайская, ассиро-вавилонская, индийская, иранская, еврейская, древнегреческая, римская, аравийская и германо-романская, или современная западноевропейская. Он выделяет также две южноамериканские цивилизации – мексиканскую и перуанскую, не успевших полностью сформироваться и погибших в результате завоевания и освоения европейцами Южной Америки.

В дальнейшем сторонники цивилизационного подхода, в изучении истории используя, расширяя критерии определения типа цивилизации, выдвинутые Н. Я. Данилевским, будут называть разное число цивилизаций. В настоящее время между ними существует «разумное согласие» о существовании двенадцати цивилизаций, семь из которых исчезли. Важнейшим критерием при определении цивилизаций, как и в работе Н. Я. Данилевского, по-прежнему остается религия. Россия при этом относится и по существу представляет Православную цивилизацию [12, с. 49, 54].

Н. Я. Данилевский считал, что все цивилизации, за исключением романо-германской, были ориентированы и проявили наибольшие достижения в одном из четырех главных «направлений деятельности народов». Так, Древнегреческая цивилизация наиболее ярко проявила себя в культурной, прежде всего художественной деятельности. Римская цивилизация – в политической, в создании государства, в формировании и развитии права. Существующая романо-германская цивилизация в отличие от всех предшествующих достигла, как пишет Н. Я. Данилевский, громадных успехов в политической и культурной сферах. Она создала сильные европейские государства, «распространившие власть на все части света». В жизни европейских обществ и государств большую роль играет право. Отношения между гражданами и государством регулируются правом. Романо-германская цивилизация обогатила мир достижениями техники и науки, «проложила в ней новые пути» [3, с. 655].

В XIX в., по Н. Я. Данилевскому, на историческую арену выходит новый славянский культурно-исторический тип/цивилизация. Она формируется, существует, олицетворяется прежде всего Российской империей как единственной независимой представительницей славянского мира. Ее сила «основывается на свойствах, присущих русскому человеку: на его умении и привычке повиноваться, на его уважении и доверенности к власти, на отсутствие в нем властолюбия».

Характерным отличием русского человека от представителя романо-германского мира является то, что он, активно осваивая новые земли, заселенные разными народами, никогда, как доказывает Н. Я. Данилевский, не стремился к их порабощению, колонизации. Это дает России дополнительные возможности и моральное право объединять вокруг себя другие народы, в том числе и находящиеся в составе Османской империи славянские, православные народы [3, с. 655].

Молодая славянская цивилизация, представленная Россией, в отличие от всех предшествующих и существующей западноевропейской, романо-германской цивилизации, достигает вершин «в основных направлениях народной деятельности», указанных автором «России и Европы» как определяющих цивилизацию. В сфере религиозной русский народ сохранил верность истинному христианству, отстояв его от притязаний и соблазнов католичества и протестантизма, укоренившихся в Западной Европе. В области политической Россия в отличие от стран Западной Европы не ищет лучшую форму правления, совершая для этого революции, она имеет естественную для нее абсолютную монархию, опирающуюся на традицию, церковь, любовь и уважение народа. Государство олицетворяет Государь – православный самодержавный царь. Народ проявляет верность самодержавию в самые трудные моменты истории, как, например, в Смутное время. Православный русский народ все свои надежды возлагает на Бога и Царя-государство.

Относительно молодая славянская цивилизация, олицетворяющаяся Россией, достигла огромных успехов в области культуры. Произведения русской литературы Н. Я. Данилевский сравнивает и иногда ставит выше западноевропейской литературы. «Мертвые души» Н. В. Гоголя он сравнивает с «Дон Кихотом» М. Сервантеса, «Бориса Годунова» А. С. Пушкина – с произведениями В. Шекспира и Шиллера. Роман Л. Н. Толстого «Война и Мир» настолько велик, что не имеет аналогов в мировой литературе (книга Н. Я. Данилевского была написана до выхода в свет таких шедевров мировой литературы, как «Анна Каренина» Л. Н. Толстого и «Братья Карамазовы» Ф. М. Достоевского). Картину А. Иванова «Явление Христа народу» он сравнивает с полотнами Рафаэля. К достижениям отечественной и мировой культуры он относит произведения М. И. Глинки.

Н. Я. Данилевский признает, что в области науки славянская цивилизация еще не дошла до того уровня, которого достигла в культуре. Это вызвано тем, что она как молодая цивилизация стремилась прежде всего преуспеть в «более насущных сторонах деятельности, чем наука». Но уже имеющиеся достижения славянской цивилизации в области науки свидетельствуют о том, что она находится на пути быстрого развития.

Возникновение молодого, находящегося на подъеме славянского культурно-исторического типа порождает проблему его взаимоотношений с романо-германской цивилизацией, которую Н. Я. Данилевский традиционно для российской публицистики того времени часто именует Западом.

Многие российские мыслители, публицисты – Н. М. Карамзин, П. Я. Чаадаев, А. С. Хомяков, Ю. Ф. Самарин, А. И. Герцен писали о Европе, называя ее Западом, подразумевая определенное историческое единство, схожесть политико-правовой культуры, образ жизни. Но они отмечали и существенные различия между разными народами и государствами Западной Европы. Так, А. И. Герцен, много писавший о взаимоотношениях России и Запада, т. е. Европы, в то же время отмечал, что Англия и Франция – «...эти деятели всей западной истории, являются представителями двух традиций, двух начал – государства и свободы» [2, с. 136], имея в виду классический французский абсолютизм и гарантированные подданному английской короны политические и гражданские права и свободы.

Н. Я. Данилевский считает, что общие черты, определяющие романо-германскую цивилизацию, если и не поглощают, то сглаживают все различия между государствами, входящими в нее. Важнейшей, определяющей чертой западного романо-германского мира, цивилизации, как считает Н. Я. Данилевский, «является недоверие, несправедливость, ненависть к России со стороны правительств и общественного мнения Европы» [3, с. 655].

Россия для Европы является общим, цивилизационным врагом, необходимость борьбы с которым заставляет забыть все различия в форме правления, политическом режиме государств. Недоверие, ненависть к России, подчеркивает Н. Я. Данилевский, возникает у европейцев не в результате целенаправленной деятельности государства, которое, преследуя определенные геополитические, экономиче-

ские цели, стремится вызвать недоверие, ненависть к другому государству, стоящему на пути достижения этих целей. Н. Я. Данилевский, приводя примеры из российской, европейской истории, утверждает, что враждебность к России, славянской цивилизации имманентно присуща романо-германскому миру, поэтому «...общественное мнение Европы гораздо враждебнее к России, нежели ее правительственные, дипломатические сферы» [3, с. 655].

Причиной этого является то, что определяющей, важнейшей чертой романо-германской цивилизации является экспансионизм или, как пишется в книге «Россия и Европа», «насильственность». Это выражается в ее стремлении к завоеванию, подчинению народов других цивилизаций, обращению их в колониальную зависимость, агрессивном насаждении своей культуры, религии.

Выразительнице, олицетворению славянского культурно-исторического типа – Российской империи – это несвойственно. Разные народы, вошедшие в ее состав, не имели или утратили свою государственность, они находятся в политическом подчинении российского императора, как и все другие народы, и не подвергаются национальной, культурной, религиозной дискриминации, колонизации.

Молодая славянская цивилизация в лице России стоит на пути увядающей, но не потерявшей стремления к экспансии романо-германской цивилизации, и поэтому рассматривается ею как враждебная. «Все самобытно русское и славянское кажется ей достойным презрения, и искоренение его составляет священную обязанность и истинную задачу романо-германской цивилизации» [3, с. 655].

В стремлении подчинить славянскую цивилизацию – Россию романо-германский мир может использовать такой «русский недуг», приобретенный в ходе исторического развития, как слепое подражание Европе – Западу. Н. Я. Данилевский назвал его «европейничанье» и посвятил ему главу своей книги. Оно возникло в период реформ Петра I, модернизировавшего и в определенной мере вестернизировавшего Россию. Ускоренная модернизация государства и общества, проведенная Петром I, была невозможна без заимствования достижений европейской науки, техники, организации промышленного производства, государственного управления. Это было оправдано, необходимо в целях отражения потенциальной экспансии Запада, но повлекло такие негативные последствия, как европеизация элиты, отрыв ее от русского народа, а главное, привычка смотреть «на явления внутренней и внешней жизни России с европейской точки зрения и сквозь европейские очки» [3, с. 391–392].

Как отмечает Н. Я. Данилевский, неизбежная «борьба с Западом – единственное спасительное средство как для излечения наших русских культурных недугов, так и для развития общеславянских симпатий, для поглощения ими мелких раздоров между разными славянскими племенами» [3, с. 592]. Он считал, что, преодолев «мелкие раздоры», освобожденные из-под турецкого владычества славянские народы создадут Общеславянскую Федерацию во главе с Россией. Это будет окончательным оформлением славянского культурно-исторического типа. Столицей этой Федерации станет Константинополь, отвоеванный у турок и переименованный в Царьград.

Эта идея накануне Русско-турецкой войны 1877–1878 гг. за освобождение славян многим казалась правильной и осуществимой. Но не всем. В искреннюю благодарность освобожденных славянских народов не верил Ф. М. Достоевский, писавший в 1877 г.: «...не будет у России, и никогда еще не было таких ненавистников, завистников, клеветников и даже явных врагов, как все эти славянские племена, чуть только их Россия освободит, а Европа согласится признать их освобожденными» [4, с. 373].

Причисляя Н. Я. Данилевского к «...высоким русским людям», Ф. М. Достоевский в то же время считал, что он глубоко неправ, призывая превратить Российскую империю в Общеславянскую Федерацию со столицей в Константинополе. Он писал: «Какое может быть сравнение между русскими и славянами? ...Россия им не ровня во всех отношениях – и каждому народцу порознь и всем им вместе взятым... Константинополь должен быть наш, завоеван нами, русскими у турок и остаться нашим навеки» [5, с. 83].

По итогам Русско-турецкой войны Константинополь, во многом из-за позиции ведущих европейских государств, остался столицей Османской империи. Освобожденные новые славянские государства в своих экономических, геополитических интересах стали ориентироваться на страны Западной Европы. Это было определенным ударом по позициям славянофилов, надеявшихся на то, что «освобожденные славяне» во главе с Россией пойдут по своему особому, отличному от западноевропейского, пути. И, наоборот, усилилось влияние традиционных идейных противников славянофилов, так называемых западников, выступавших за то, чтобы Россия в своем развитии ориентировалась на Западную Европу.

Книга Н. Я. Данилевского «Россия и Европа», несмотря на то что высказанная в ней идея создания Общеславянской Федерации оказалась утопической, осталась в истории отече-

ственной общественно-политической мысли. Принятие идей, высказанных Н. Я. Данилевским по проблеме «Россия и Европа», как и борьба с ними, стало частью отечественной политико-правовой, исторической культуры.

На развитие отечественной политической мысли повлияла критика идей Н. Я. Данилевского известным отечественным мыслителем В. С. Соловьевым. Он признавал научную эрудицию, «крупное умственное дарование и безупречную нравственность» [10, с. 109] Н. Я. Данилевского, но его взгляды он подверг критике в работе, принципиально названной, как и книга Н. Я. Данилевского, «Россия и Европа».

В. С. Соловьев считал необоснованным, искусственным выделение культурно-исторических типов, ибо существует единая общечеловеческая цивилизация. Поиски особого исторического пути России и ее места в мире он считал бесплодными и вредными. По его мнению, это лишь «...пустая претензия: отречься от этой претензии есть для нас первое и необходимое условие всякого успеха». России «нужно принять и деятельно усвоить те общечеловеческие формы жизни и знания, которые выработаны Западной Европой» [10, с. 109] (своеобразная реализация идей В. С. Соловьева проявилась в советской официальной идеологии в период «перестройки», когда был провозглашен «приоритет общечеловеческих ценностей» над классовыми, национальными, и реформированная советская страна должна была войти в «общеевропейский дом»).

В либеральной отечественной политической мысли, считавшей, что Россия должна идти по западноевропейскому пути, Н.Я. Данилевский имел репутацию реакционера, «славянофила», «панслависта». Его теория рассматривалась как эпигонство «славянофильства», как следствие его разложения [8, с. 98; 9].

Российские марксисты, несмотря на партийные разногласия, твердо придерживались учения К. Маркса о мировой истории как процессе возникновения общественно-экономических формаций и смене их в результате классовой борьбы. Эти формации были общеобязательными для всех народов мира и должны были сменять друг друга. Поэтому они, естественно, отрицали цивилизационный подход к изучению мировой истории, одним из основателей которого был Н. Я. Данилевский.

Некоторое время идеи, высказанные Н. Я. Данилевским в работе «Россия и Европа», находились на периферии отечественной политической мысли и, казалось, стали только частью ее истории. Но в 20-е гг. XX в. происходит актуализация, интерпретация его идей о России как определенном культурно-историческом типе, цивилизации. Российские ученые, оказавшиеся в эмиграции, – Н. С. Трубецкой, П. Н. Савицкий, П. Н. Сувчинский и другие, осмысливая историю России, приведшую ее к 1917 г., обращаются к идеям Н. Я. Данилевского и формируют новое направление отечественной политической мысли, назвав его «евразийство». Оно получило распространение в русской эмиграции, было известно в СССР. Идеи Н. Я. Данилевского, «евразийцев» оказали большое влияние на труды Л. Н. Гумилева, ставшие очень популярными в постсоветское время, представляющие так называемое «неоевразийское» направление российской политической мысли.

Идеи Н. Я. Данилевского, «евразийцев» получают новое звучание, актуализируются в свете событий, происходящих на континенте Евразия. Обострение проблемы «Россия и Европа» впервые глубоко изучено и предсказано российским ученым, мыслителем, родившимся 200 лет назад.

Список литературы:

1. *Берг Л. С.* Труды по теории эволюции. Ленинград, 1977.
2. *Герцен А. И.* Собр. соч.: в 4 т. Москва,1988. Т. 2.
3. *Данилевский Н. Я.* Россия и Европа. Москва, 2019.
4. *Достоевский Ф. М.* Дневник писателя. Избранные главы. Москва, 2010.
5. *Достоевский Ф. М.* Полн. собр. соч. и писем: в 30 т. Ленинград, 1986. Т. 26.
6. *Достоевский Ф. М.* Полн. собр. соч. и писем: в 30 т. Ленинград, 1986. Т. 28.
7. *Достоевский Ф. М.* Полн. собр. соч. и писем: в 30 т. Кн. 1. Ленинград, 1986. Т. 29.

References:

1. *Berg L. S.* Trudy po teorii evolyucii. Leningrad, 1977 g.
2. *Gercen A. I.* Sobr. soch.: v 4 t. Moskva,1988. T. 2.
3. *Danilevskij N. Ya.* Rossiya i Evropa. Moskva, 2019.
4. *Dostoevskij F. M.* Dnevnik pisatelya. Izbrannye glavy. Moskva, 2010.
5. *Dostoevskij F. M.* Poln. sobr. soch. i pisem: v 30 t. Leningrad, 1986. T. 26.
6. *Dostoevskij F. M.* Poln. sobr. soch. i pisem: v 30 t. Leningrad, 1986. T. 28.
7. *Dostoevskij F. M.* Poln. sobr. soch. i pisem: v 30 t. Kn. 1. Leningrad, 1986. T. 29.
8. *Losskij N. O.* Istoriya russkoj filosofii. Sankt-Peterburg, 2018.

8. *Лосский Н. О.* История русской философии. Санкт-Петербург, 2018.
9. *Милюков П. Н.* Разложение славянофильства. Москва, 1893.
10. *Соловьев В. С.* Национальный вопрос в России. Москва, 2007.
11. *Уколова В. И.* История в поисках ответов на вызов // Тойнби А. Д. Постижение истории. Москва, 2010.
12. *Хантингтон С.* Становление цивилизаций. Москва, 2019.

9. *Milyukov P. N.* Razlozhenie slavyanofil'stva. Moskva, 1893.
10. *Solov'ev V. S.* Nacional'nyj vopros v Rossii. Moskva, 2007.
11. *Ukolova V. I.* Istoriya v poiskah otvetov na vyzov // Tojnbi A. D. Postizhenie istorii. Moskva, 2010.
12. *Hantington S.* Stanovlenie civilizacij. Moskva, 2019.

Для цитирования:

Борисов Александр Владимирович, Стёпкин Евгений Юрьевич. Книга Н. Я. Данилевского «Россия и Европа» в истории общественно-политической мысли России. К 200-летию со дня рождения Н. Я. Данилевского // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64). С. 15–22.

For citation:

Borisov Aleksandr Vladimirovich, Stepkin Evgenij Yur'evich. The Book by N. Ya. Danilevsky "Russia and Europe" in the History of Socio-Political Thought of Russia. To the 200th anniversary of his birth N. Ya. Danilevsky // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 4 (64). P. 15–22.

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ строительство в России и за рубежом

Пережогин Александр Александрович,
главный эксперт-специалист
информационно-аналитического управления,
Главное управление по вопросам миграции
МВД России,
Российская Федерация, 101000, г. Москва,
Чистопрудный бул., д. 12а, стр. 1

ORCID 0000-0002-3749-0539
E-mail: aperezhogin4@mvd.ru

Alexander Alexandrovich Perezhogin,
Chief Expert-Specialist
of the Information and Analytical Department,
The Main Directorate for Migration of the Ministry
of Internal Affairs of Russia,
Russian Federation, 101000, Moscow,
Chistoprudny blvd., 12a, p. 1

ORCID 0000-0002-3749-0539
E-mail: aperezhogin4@mvd.ru

Научная специальность:
5.1.1. Историко-теоретические правовые науки

Scientific Specialty:
5.1.1. Theoretical and Historical Legal Sciences

УДК 325

DOI 10.24412/2072-9391-2022-464-23-32

Дата поступления: 30 сентября 2022 г.
Дата принятия статьи в печать: 8 декабря 2022 г.

Формирование единого миграционного пространства Союзного государства: история и современность

Formation of a Common Travel Area of the Union State: History and Modernity

Аннотация

Актуальность: решение о создании Союзного государства – это стратегический выбор Беларуси и России в интересах своих граждан и важный шаг на пути к общему будущему их народов. Единое миграционное пространство является одним из необходимых условий для обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина на территории Союзного государства. Согласованная миграционная политика Беларуси и России будет способствовать функционированию механизмов единого миграционного пространства Союзного государства в целях устойчивого социально-экономического развития, содействовать гражданам в осуществлении их права на свободу передвижения и выбор места жительства, обеспечивать безопасность.

Abstract

Relevance of the research topic: the decision to create a Union State is a strategic choice of Belarus and Russia according to the interests of their citizens and an important step towards the common future of their peoples. A common travel area is one of the necessary conditions for ensure realization of rights and freedoms of man and citizen in the Union State. The coordinated migration policy of Belarus and Russia will promote the functioning of the mechanisms of the common travel area of the Union State for sustainable socio-economic development, to assist citizens in exercising their right to move and reside, to ensure security.

This article analyzes the process of formation of a common travel area of the Union State. Certain aspects of the regulations of this mechanism in the legal acts of Belarus and Russia, acts of the Union

В настоящей статье анализируется процесс формирования единого миграционного пространства Союзного государства. Рассматриваются отдельные аспекты регламентации данного механизма в правовых актах Беларуси и России, актах органов Союзного государства, а также возникающие проблемы и перспективы.

Вопрос о перспективных направлениях развития механизмов функционирования единого миграционного пространства Союзного государства в настоящее время актуализируется. Президент Российской Федерации В. Путин в поздравительной телеграмме Президенту Республики Беларусь А. Лукашенко по случаю 20-летия подписания Договора о создании Союзного государства выразил уверенность в дальнейшем продвижении взаимовыгодных интеграционных процессов. Сегодня нарастает потребность в определении наиболее эффективных путей совершенствования правового регулирования миграционных процессов на территориях Беларуси и России в рамках единого миграционного пространства Союзного государства.

Постановка проблемы: в настоящее время характер и динамика интеграционных процессов в Союзном государстве обусловливают необходимость принятия дальнейших активных мер по выработке и реализации согласованной миграционной политики в Союзном государстве, что требует формирования фундаментальных знаний об общих тенденциях в процессах развития единого миграционного пространства на основе исследования теоретических, организационных, историко-правовых аспектов.

Цель исследования: сформулировать определение понятия единого миграционного пространства Союзного государства и его признаки; выявить основные этапы формирования единого миграционного пространства Союзного государства, охарактеризовать их особенности и итоги; предложить перспективные направления деятельности органов государственной власти Беларуси и России по совершенствованию механизмов функционирования единого миграционного пространства Союзного государства.

Методы исследования: исторический, сравнительно-исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, системно-структурный и формально-юридический.

Результаты и ключевые выводы:

1) сформулировано определение единого миграционного пространства Союзного государства как пространства территорий Беларуси и России, в рамках которого проводится согласованная миграционная политика, обеспечивающая гражданам свободу передвижения, а также функционирование государственных органов Беларуси и России, органов Союзного государства, выявлены перспективные направления и возникающие проблемы;

The issue of promising directions for the development of mechanisms for the functioning of the common travel area of the Union State is currently being updated.

President of the Russian Federation Vladimir Putin in a congratulatory telegram to President of the Republic of Belarus Alexander Lukashenko on the occasion of the 20th anniversary of the signing of the Treaty on the Creation of the Union State of Russia and Belarus expressed confidence in the further promotion of mutually beneficial integration processes. Today, there is a growing need to identify the most effective ways to improve legal regulation of migration processes in the territories of Belarus and Russia within the framework of the common travel area of the Union State.

Problem statement: at present time, the nature and dynamics of integration processes in the Union State necessitate the adoption of further active measures to develop and implement a coordinated migration policy in the Union State, which requires the formation of fundamental knowledge about general trends in the development of a common travel area based on the study of theoretical, organizational, historical and legal aspects.

The purpose of the study: to formulate a definition of the concept of a common travel area of the Union State and its signs; to identify the main stages of the formation of a common travel area of the Union State, to characterize their features and results; to propose promising areas of activity of public authorities Belarus and Russia to improve the mechanisms of functioning of the common travel area of the Union State.

Research methods: historical, comparative-historical, formal-logical, comparative-legal, system-structural and formal-legal.

Results and key findings:

1) the definition of a common travel area of the Union State, as the area of the territories of Belarus and Russia, where a coordinated migration policy is carried out, providing citizens with freedom of movement and residence, harmonized legal norms in the field of migration are in effect, unified mechanisms for monitoring and regulating migration processes are functioning, a unified information infrastructure is used. The basic principles of the functioning of the common travel area are security, guaranteeing the rights of citizens to move and reside, realization of socio-economic rights of citizens;

2) the signs of a common travel area of the Union State are defined: a single regime for citizens to pass through the external border of the Union State; the absence of administrative barriers in the exercise of the right to move and reside on the territory the Union State; implementation of a

ния, выбора места жительства и пребывания, действуют гармонизированные правовые нормы в области миграции, функционируют единые механизмы контроля и регулирования миграционных процессов, используется единая информационная инфраструктура. Основными принципами функционирования единого миграционного пространства являются безопасность, гарантирование прав граждан на свободу передвижения, выбор места жительства и пребывания, реализация социально-экономических прав граждан;

2) определены признаки единого миграционного пространства Союзного государства: единый режим пропуска граждан через внешнюю границу Союзного государства; отсутствие административных барьеров в реализации права на свободу передвижения, выбор места жительства и пребывания на всей территории Союзного государства; проведение согласованной миграционной политики; скоординированное нормативное правовое, информационное и ресурсное обеспечение деятельности органов государственной власти по контролю и регулированию миграционных процессов;

3) выделены следующие этапы процесса формирования единого миграционного пространства Союзного государства:

– первый этап (1999–2013 гг.), содержащий первоочередные меры, направленные на обеспечение свободы передвижения граждан Союзного государства, свободы выбора места жительства, создание единых механизмов контроля за передвижением граждан третьих стран по территории Беларуси и России;

– второй этап (2014–2022 гг.), содержащий меры, направленные на совершенствование механизмов контроля за миграционными процессами, создание единого визового пространства, укрепление взаимодействия между компетентными в сфере миграции ведомствами Республики Беларусь и Российской Федерации;

– третий этап (с 2023 г.), предполагающий меры, направленные на углубление интеграции государственных информационных ресурсов, совершенствование межведомственного взаимодействия компетентных в сфере миграции ведомств Республики Беларусь и Российской Федерации, выработку подходов к проведению согласованной миграционной политики.

Ключевые слова: *Союзное государство; Российская Федерация; Республика Беларусь; единое миграционное пространство; свобода передвижения и выбора места жительства; согласованная миграционная политика; международные отношения.*

coordinated migration policy; coordinated regulatory, legal, informational and resource support of activities state authorities for the control and regulation of migration processes;

3) the following stages of the process of creating a common travel area of the Union State are highlighted:

– the first stage (1999–2013), containing priority measures aimed at ensuring freedom of movement of citizens of the Union State, freedom of residence, the creation of unified mechanisms for monitoring the movement of third-country citizens on the territory of Belarus and Russia;

– the second stage (2014–2022), containing measures aimed at improving the mechanisms of control over migration processes, the creation of a common visa area, strengthening cooperation between the competent migration agencies of the Republic of Belarus and the Russian Federation;

– the third stage (from 2023), which involves measures aimed at deepening the integration of state information resources, improving interdepartmental interaction between the competent migration agencies of the Republic of Belarus and the Russian Federation, developing approaches to the implementation of a coordinated migration policy.

Keywords: *Union State; Russian Federation; Republic of Belarus; common travel area; freedom of movement and residence; coordinated migration policy; international relations.*

Проблемы государственного контроля и регулирования миграционных процессов традиционно находятся в сфере научного интереса отечественных ученых. Их работы посвящены изучению разных вопросов правового регулирования, социально-экономических факторов, содержания деятельности органов государственной власти. Например, административно-правовые аспекты миграционной проблематики нашли отражение в трудах Л. В. Андриченко [1, с. 53–68; 2], С. А. Балашова [3], А. В. Безрукова [4, с. 3–7; 5, с. 7–11], А. М. Воронова [6, с. 52–56], А. Г. Гришановой, Н. И. Кожевниковой, Е. С. Красинец [8, с. 3–6], А. В. Крысанова [4, с. 3–7], Д. Д. Невирко [5, с. 7–11], Т. С. Масловской [1, с. 53–68], И. В. Плюгиной [1, с. 53–68; 2], А. С. Прудникова [9, с. 199–203], А. Н. Сандугея [6, с. 52–56; 11, с. 29–33], З. Н. Столяровой [12, с. 69–73], Т. Я. Хабриевой [13] и др. Вместе с тем проблемам формирования единого миграционного пространства Союзного государства уделено значительно меньше внимания научного сообщества. Данный вопрос рассматривался в работах Д. П. Демиденко и С. О. Харламова [7, с. 4–10], К. Д. Сазона [10, с. 124–127]. Некоторый пробел в изучении этой проблемы призвана заполнить и настоящая статья.

Соглашение между Республикой Беларусь, Российской Федерацией (РСФСР) и Украиной о создании Содружества Независимых Государств (далее – СНГ) от 8 декабря 1991 г. констатировало прекращение существования Союза Советских Социалистических Республик и образование на его пространстве новых независимых государств. Административные границы между бывшими союзными республиками приобрели статус государственных. В каждом новом государстве стали формироваться национальные институты гражданства и убежища, а также механизмы визовой и иммиграционной политики. При этом на первоначальном этапе страны предпринимали отдельные меры для сохранения единого миграционного пространства. В частности, 13 ноября 1992 г. государства СНГ подписали соглашение о взаимном признании виз. Однако к концу 2000 г. Россия и некоторые другие участники соглашения вышли из него (протокол о прекращении действия соглашения подписан Арменией, Беларусью, Казахстаном, Россией и Таджикистаном 21 ноября 2014 г.).

Безвизовое пространство вводилось Соглашением о безвизовом передвижении граждан Содружества Независимых Государств по территории его участников от 9 октября 1992 г., а также иными двусторонними соглашениями[1]. Впоследствии правовой основой для безвизовых поездок на пространстве СНГ стало межправительственное соглашение о взаимных безвизовых поездках граждан от 30 ноября 2000 г.

Таким образом, процессы дезинтеграции единого политического, правового, экономического, социально-культурного, информационного пространства Союза ССР, сопровождавшиеся в отдельных ситуациях военно-политическими и межнациональными конфликтами, получили соответствующее правовое закрепление в международных правовых актах, в том числе в части юридического оформления итогов фрагментации единого миграционного пространства бывшего Советского Союза.

В то же время по законам диалектики возникли и обратные процессы. Интеграция в единое государство, благодаря которой для народов России и Беларуси было воссоздано пространство свободного передвижения и проживания в пределах территории Союзного государства, началась 25 декабря 1998 г., когда президенты Беларуси и России вместе с Декларацией о дальнейшем единении своих стран подписали Договор о равных правах граждан. Годом позднее и ровно через восемь лет после «Беловежских соглашений» – 8 декабря 1999 г. – в г. Москве заключен Договор о создании Союзного государства, в котором вопросы миграции были отнесены к совместному ведению обоих государств.

Договором о создании Союзного государства учрежден институт союзного гражданства, определены территория Союзного государства и его внешняя граница. Так, наличие у лица гражданства Союзного государства определяется фактической принадлежностью к гражданству Республики Беларусь или Российской Федерации. Однако до настоящего времени правовое положение граждан Союзного государства на практике регулируется национальным законодательством двух стран. Это объясняется тем, что еще не приняты Конституция Союзного государства и союзный нормативный правовой акт о гражданстве. Таким образом, 8 декабря 1999 г. с полным основанием можно считать началом процесса формирования единого миграционного пространства Союзного государства.

Вместе с тем, рассматривая тенденции развития единого миграционного пространства Союзного государства, необходимо сразу определить его суть и отличительные признаки. К ним стоит отнести:

[1] Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о безвизовых поездках граждан Российской Федерации и Азербайджанской Республики.

– единый режим пропуска граждан через внешнюю границу (унифицированный порядок пересечения внешней границы; взаимное признание виз или введение единой визы; унифицированный перечень третьих государств, граждане которых имеют право на въезд в порядке, не требующем получения визы, единый реестр лиц, имеющих ограничения на въезд или выезд);

– отсутствие административных барьеров для свободного передвижения по территории Союзного государства (отсутствие погранконтроля на внутренней границе; единая система регистрационного и миграционного учета граждан; унифицированный режим пребывания на территории Союзного государства граждан третьих стран; унифицированные иммиграционные режимы; единый реестр документов, подтверждающих право временного пребывания или проживания граждан третьих государств, и унифицированный порядок их выдачи; унифицированный порядок предоставления убежища гражданам третьих государств);

– проведение согласованной миграционной политики (единые подходы к вопросам регулирования внутренней и внешней миграции с учетом приоритетных направлений социально-экономического и пространственного развития; скоординированные меры по борьбе с незаконной миграцией и правонарушениями в области миграции, обеспечению безопасности и контроля за миграционными процессами; единые подходы к вопросам социальной и культурной адаптации граждан на новом месте жительства);

– скоординированное нормативное правовое, информационное, материально-техническое, финансовое, кадровое обеспечение деятельности органов государственной власти по контролю и регулированию миграционных процессов (гармонизированные национальные законодательные акты в области миграции; единая информационная инфраструктура и интегрированные информационные ресурсы; единые технические требования к инфраструктуре изготовления и применения документов, удостоверяющих личность, паспортно-визовых документов; единые стандарты профессионального обучения и профессиональной переподготовки специалистов в области миграции, общий бюджет на реализацию мероприятий).

Таким образом, единое миграционное пространство Союзного государства следует понимать как пространство, состоящее из территорий Беларуси и России, на котором функционируют единые механизмы контроля и регулирования миграционными процессами, основанные на применении гармонизированных правовых норм, используется единая информационная инфраструктура и проводится согласованная миграционная политика, обеспечивающая гражданам свободу передвижения, выбора места жительства и пребывания. Основными принципами функционирования единого миграционного пространства Союзного государства являются обеспечение свободы передвижения, выбора места жительства и пребывания, безопасности, реализации социально-экономических прав граждан.

Особенность условий формирования единого миграционного пространства Союзного государства состоит в существенных различиях количественных, но довольно близких качественных характеристиках миграционных потоков в России и Беларуси. Например, за первое полугодие 2022 г. на территорию Республики Беларусь въехало 538 тысяч и выехало 550 тысяч иностранных граждан. В Российскую Федерацию за этот же период времени въехало 4,5 миллиона и выехало 3,7 миллиона иностранцев. Разрешения на трудовую деятельность в Республике Беларусь получили 4,5 тысячи человек, в России – свыше 1 миллиона. По состоянию на 1 июля 2022 г. в Республике Беларусь временно и постоянно проживало 213 тысяч, в России – 763 тысячи иностранцев. Оценка объема нелегальных миграционных потоков показывает, что по итогам первого полугодия правоохранительными органами Республики Беларусь пресечено 2 факта организации незаконной миграции, а в России количество таких фактов составило 583.

Немаловажным фактором при формировании единого миграционного пространства является характер криминогенной ситуации. Снятие административных барьеров на свободу передвижения и выбор места жительства создает потенциальные риски использования этой возможности в преступных целях, а также с целью ухода от уголовной ответственности. Таким образом, одним из критериев оценки безопасности единого миграционного пространства является уровень преступности, связанный с миграционными потоками. За последние пять лет количество преступлений, совершенных гражданами Республики Беларусь на территории Российской Федерации, остается на одном уровне с незначительной тенденцией к снижению (в 2017 г. – 2 489 преступлений, в 2018 г. – 2 267, в 2019 г. – 2 207, в 2020 г. – 2 337, в 2021 г. – 2 394), а их доля в общем количестве преступлений, совершенных иностранными гражданами, не превышала 7 % (в 2017 г. – 6,1 %, в 2018 г. – 5,9 %, в 2019 г. – 6,3 %, в 2020 г. – 6,8 %, в 2021 г. – 6,6 %). Динамика количества преступлений, совершенных гражданами Российской Федерации на территории Республики Беларусь, демонстрирует похожую криминогенную ситуацию и ее тенденцию (в 2017 г. – 721 преступление, в 2018 г. – 718, в 2019 г. – 693, в 2020 г. – 514, в 2021 г. – 439).

Формирование единого миграционного пространства Союзного государства – это исторический процесс, имеющий выраженные хронологические рубежи. К настоящему времени этот процесс еще не завершился, но сегодня уже можно выделить присущие ему в разные временные промежутки определенные критерии этапов.

Первый этап (1999–2013 гг.) характеризуется тем, что, несмотря на принятую программу действий по реализации положений союзного договора, вопросы, касающиеся формирования единого миграционного пространства и проведения согласованной миграционной политики не вошли в нее, в отличие, например, от единой пограничной политики. По этой причине основной задачей для органов государственной власти Беларуси и России была выработка принципиальных подходов к определению приемлемых рамок согласованной миграционной политики Союзного государства и механизмов единого миграционного пространства, которые стали постепенно находить отражение в принимаемых документах и актах органов Союзного государства. Таким образом, на первом этапе происходили поиск, осмысление и определение целей, задач, основных направлений деятельности в области миграции, вытекающие из Договора о создании Союзного государства. Так, необходимость создания «единого социально-экономического и правового пространства»[2] и само понятие «единое миграционное пространство»[3] были обозначены в актах органов Союзного государства стратегического характера значительно позднее. Таким образом, первый этап выполнял «подготовительную» функцию, в этот период времени были приняты меры первоочередного характера, направленные на обеспечение свободы передвижения граждан Союзного государства, создание единых механизмов контроля за въездом и пребыванием граждан иных стран на территории Беларуси и России, а также вырабатывалась стратегия «плановой» работы в дальнейшем.

Так, с 29 декабря 2003 г. были организованы мероприятия по выпуску миграционных карт единого образца и созданию базы данных по учету иностранных граждан, въезжающих на территорию Беларуси и России за счет средств бюджета Союзного государства. В целях контроля за передвижением и пребыванием на территориях Беларуси и России граждан других государств 5 октября 2004 г. в г. Москве было заключено межправительственное соглашение об использовании миграционной карты единого образца. Соответствующий протокол между министерствами внутренних дел Российской Федерации и Республики Беларусь о порядке реализации данного соглашения был подписан 6 июля 2006 г., где нашли регламентацию форма миграционной карты, порядок ее выдачи, заполнения, обработки и использования содержащейся в ней информации, а также технические требования к ее изготовлению. В Беларуси к 2011 г. учет сведений о въездах и выездах иностранных граждан был полностью переведен в электронный вид. В связи с этим 25 ноября 2011 г. был подписан протокол к названному соглашению о прекращении использования миграционной карты на территории Республики Беларусь, за исключением случаев выезда иностранных граждан с территории Беларуси на территорию России.

Также в первоочередном порядке в правовых актах Союзного государства нашли отражение стратегические подходы Союзного государства по линии миграции. 29 октября 2005 г. в Основных направлениях миграционной политики на территории государств – участников Договора о создании Союзного государства впервые были обозначены цели, принципы и задачи согласованной миграционной политики Беларуси и России в рамках Союзного государства.

Третьим шагом в процессе формирования единого миграционного пространства стало заключение соглашения об обеспечении равных прав граждан обоих государств на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Союзного государства от 24 января 2006 г. В данном соглашении подробно регламентирован порядок реализации прав граждан, включая конкретизацию проездных документов, периода освобождения от обязанности регистрации по месту пребывания, упрощенный порядок оформления документов для постоянного проживания.

В целях координации действий Федеральной миграционной службы и Министерства внутренних дел Республики Беларусь в приграничных регионах 5 декабря 2008 г. между ними было подписано соглашение о взаимодействии в области борьбы с незаконной миграцией.

Наконец, 15 ноября 2013 г. в г. Минске между правительствами России Беларуси было подписано соглашение о реадмиссии (вместе с Исполнительным протоколом о порядке его реализации), ставшее правовой основой для осуществления мероприятий, связанных с возвращением незаконно находящихся лиц в государство исхода или транзита.

Таким образом, международные правовые акты и правовые акты органов Союзного госу-

[2] Об Основных направлениях миграционной политики на территории государств – участников Договора о создании Союзного государства [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров Союзного государства от 29 октября 2005 г. № 23. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] О Прогнозе социально-экономического развития Союзного государства на 2007 год и параметрах Прогноза до 2009 года [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров Союзного государства от 26 апреля 2007 г. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дарства, принятые на первом этапе, позволили создать фундамент для осуществления контроля за миграционными потоками, обеспечения свободы передвижения граждан Союзного государства в рамках единого миграционного пространства, а также выработки и реализации согласованной миграционной политики.

Начало второго этапа (2014–2022 гг.) характеризуется переходом к «плановой» работе, расширением и углублением основных направлений сотрудничества Беларуси и России в миграционной политике как одной из составных частей согласованной социальной политики Союзного государства. Советом министров Союзного государства были утверждены два последовательных плана мероприятий по формированию единого миграционного пространства Союзного государства (на 2014–2016 гг. и на 2017–2020 гг.). Комплекс мероприятий, утвержденных указанными планами, предусматривал согласование подходов по вопросам выдачи виз гражданам третьих государств; приема-передачи граждан третьих стран, находящихся незаконно на территории Союзного государства; недопущению выезда за пределы Союзного государства граждан, в отношении которых действуют ограничения; взаимодействия информационных систем и организации обмена информацией в электронном виде. Кроме того, этот этап выделяет повышение значения и роли единого миграционного пространства путем закрепления соответствующих задач в числе приоритетных направлений развития Союзного государства в 2014–2017 гг.[4] и в 2018–2022 гг.[5]

В целях совершенствования механизма контроля въезда на территории Беларуси и России и выезда с их территорий отдельных категорий граждан 3 марта 2015 г. в г. Москве между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь было заключено два соглашения. Первое касается взаимного признания и порядка исполнения решений об отказе во въезде на территории Беларуси и России. Второе касается порядка обмена сведениями о своих гражданах, в отношении которых действуют ограничения на выезд, установленные в соответствии с национальным законодательством. Основные параметры функционирования системы обмена информацией между компетентными ведомствами зафиксированы протоколом от 8 декабря 2017 г.

В целях дальнейшего развития правовой основы двустороннего сотрудничества 13 декабря 2018 г. между правительствами Беларуси и России подписано соглашение об информационном взаимодействии и обмене информацией в электронном виде по вопросам, относящимся к компетенции органов внутренних дел. Указанный международный правовой акт имеет особую значимость для укрепления безопасности на территории Союзного государства. Для его реализации министрами внутренних дел России и Беларуси в 2019–2020 гг. были урегулированы технические аспекты информационного взаимодействия, которые определяют порядок информационного обмена и перечень передаваемой между сторонами информации.

Важной вехой второго этапа стало подписание 19 июня 2020 г. межправительственного соглашения о взаимном признании виз и по иным вопросам, связанным с въездом в Беларусь и Россию граждан других стран. Его ключевые положения также предусматривают создание механизма информационного обмена о выданных и аннулированных разрешениях на въезд и пребывание, а также пересечении границ Беларуси и России в пунктах пропуска. Кроме того, соглашением урегулирован вопрос пересечения внутренней границы Союзного государства гражданами третьих стран путем обеспечения возможности их въезда на территорию Республики Беларусь непосредственно с территории Российской Федерации и наоборот, взаимном признании для этих целей пунктов пропуска двух государств в качестве международных. Тем не менее до настоящего времени названное соглашение не вступило в силу, поскольку пока еще не было ратифицировано Российской Федерацией.

Таким образом, в ходе второго этапа был реализован комплекс необходимых, но оказавшихся недостаточными для его завершения мероприятий, в том числе направленных на обеспечение реализации «Визового соглашения», предусматривающего создание единого визового пространства. В то же время взаимное признание виз, при всей важности этого шага, – это лишь отправная точка для нового пути. Гармонизация порядков въезда иностранцев в Беларусь и Россию, создание действительно единого визового пространства по типу «Шенгена» потребует унификации всех договоренностей, касающихся безвизового режима поездок граждан третьих стран.

Наиболее вероятно, что дальнейшие меры будут осуществляться в рамках реализации Концепции миграционной политики Союзного государства, утвержденной 4 ноября 2021 г. В концепции определены принципы, цели, задачи,

[4] О Приоритетных направлениях и первоочередных задачах дальнейшего развития Союзного государства на среднесрочную перспективу (2014–2017 годы) [Электронный ресурс]: Постановление Высшего Государственного Совета Союзного государства от 3 марта 2015 г. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[5] О выполнении Приоритетных направлений и первоочередных задач дальнейшего развития Союзного государства на среднесрочную перспективу (2014–2017 годы) и дальнейшем развитии Союзного государства на 2018–2022 годы [Электронный ресурс]: Постановление Высшего Государственного Совета Союзного государства от 19 июня 2018 г. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

приоритетные направления миграционной политики Союзного государства. Целью миграционной политики Союзного государства определено углубление интеграции для обеспечения реализации прав и свобод граждан в сфере миграции, социально-экономического и демографического развития, безопасности посредством формирования единого миграционного пространства. Среди приоритетных направлений миграционной политики Союзного государства стоит отметить сближение законодательства Беларуси и России, регулирующего вопросы выдачи виз, въезда, выезда, транзитного проезда и пребывания граждан третьих государств, а также в области защиты лиц, ищущих убежище. На третьем этапе (вероятно, начнется в ноябре – декабре 2022 г.) предполагается провести комплекс мероприятий, направленных на выработку и реализацию согласованных подходов к регулированию миграционных процессов.

Концепция миграционной политики Союзного государства, над созданием которой работали не только министерства внутренних дел, иностранных дел и компетентные органы безопасности, но также ведомства, компетентные в сфере регулирования социально-экономических отношений, направляет на решение проблем рассогласованности подходов к отдельным механизмам регулирования миграционных процессов. Цель, задачи и направления согласованной миграционной политики Союзного государства сфокусированы на механизмах функционирования единого миграционного пространства. Этим концепция существенно отличается от других документов Союзного государства по миграционной политике прошлых лет, где в центре внимания находились вопросы обеспечения свободы передвижения и выбора места жительства граждан Союзного государства. На современном этапе предстоит согласование подходов к регулированию вопросов пребывания и передвижения в пределах границ Союзного государства граждан других стран.

Концепция миграционной политики Союзного государства будет реализовываться на плановой основе. Для этого органам государственной власти Беларуси и России необходимо совместно разработать единые подходы по вопросам государственного регулирования в сфере миграции, обеспечения безопасности в миграционной сфере, а также информационного и кадрового обеспечения реализации миграционной политики Союзного государства. Последовательное выполнение соответствующих мероприятий должно способствовать достижению целей создания Союзного государства.

Результаты прошлых лет создали необходимые и достаточные предпосылки для углубления сотрудничества и расширения взаимодействия в вопросах проведения согласованной миграционной политики. Фактическое сближение правовых подходов к регулированию общественных отношений в сфере миграции позволяет принимать дальнейшие меры по созданию гармонизированного законодательства двух стран, регулирующего въезд, выезд и транзитный проезд граждан других государств; вопросы визовой политики; осуществления миграционного учета; предоставления права на проживание, статуса беженца или иных форм международной защиты; осуществления трудовой деятельности; социальной и культурной адаптации граждан, трудовой мобильности белорусских и российских граждан.

В предстоящие годы предлагается осуществление совместных действий, направленных на повышение стандартов качества, совершенствование механизмов и форм предоставления государственных услуг (административных процедур) и выполнения функций в сфере миграции, включая вопросы межгосударственного, межведомственного взаимодействия и информационного обмена в электронном виде.

Кроме того, необходимо развивать сотрудничество по отдельным направлениям социально-экономического регулирования в сфере миграции, касающимся предоставления равных возможностей для получения государственных услуг (административных процедур), содействия мобильности отдельных категорий специалистов, обеспечения равных возможностей к доступу на единый рынок труда и повышение эффективности использования трудового потенциала, привлечения высококвалифицированных специалистов, а также квалифицированных работников.

В частности, важное значение имеет выработка общих подходов, направленных на предоставление равных возможностей иностранцам для получения государственных услуг (административных процедур) в сфере миграции в Беларуси и России. Одним из таких подходов может стать возможность оформления иностранцами правового статуса, признаваемого одновременно в Беларуси и в России при условии одинаковой цели пребывания или проживания. Например, гражданин третьего государства будет вправе оформить в любом из государств правовой статус для учебы, работы, пребывания или проживания в качестве инвестора, действующий в рамках единого миграционного пространства Союзного государства.

Мероприятия, связанные с обеспечением безопасности, следует нацелить на согласование единых мер и способов борьбы с правонарушениями в сфере миграции, а также совершенствование механизмов взаимодействия правоохранительных органов в целях профилактики, предупреждения и пресечения правонарушений, свя-

занных с миграционными процессами. Однако предоставление гражданам третьих государств права на свободное передвижение в рамках Союзного государства не должно создавать угроз безопасности, поэтому механизмы и инструменты контроля необходимо совершенствовать.

Следующий важный момент – это предоставление убежища на территории Союзного государства. Законодательство наших стран, регулирующее эти вопросы, должно корреспондировать между собой и не допускать возможности злоупотребления правом на убежище. О том, какие могут быть последствия несогласованных действий, продемонстрировали страны Европейского союза в 2015–2016 гг. В связи с этим целесообразно в ходе подготовки межправительственного соглашения об обмене информацией о беженцах и лицах из третьих стран, ищущих убежище, проработать вопрос о включении в него специального положения, фиксирующего единую позицию сторон при определении правового статуса граждан указанной категории.

В ближайшее время необходимо определить объем и порядок информационного обмена в рамках единого визового пространства, а также расширить перечень сведений в отношении правового статуса граждан третьих стран, которые подлежат информационному обмену между министерствами внутренних дел в электронном виде – это даты въездов, выездов, цели визитов, а также реквизиты разрешительных документов.

Заключение Договора о создании Союзного государства ознаменовало собой появление нового интеграционного центра политической силы. В настоящее время Союзное государство функционирует достаточно эффективно и многовекторно. При этом высокая степень динамики интеграционного развития объективно требует наращивания темпов и объемов сближения национальных законодательств.

Договором о создании Союзного государства предусмотрен плюралистический подход к сферам правовой интеграции, что позволяет охватить все отрасли права. Кроме того, для правовой интеграции у Республики Беларусь и Российской Федерации имеется необходимая степень институциональной готовности.

В ходе сближения законодательства важно обеспечить синхронизацию действий и взаимный учет интересов. Это особенно актуально с учетом того, что правовыми системами Республики Беларусь и Российской Федерации в некоторых случаях предусмотрены различные нормативные правовые подходы к регулированию миграционной сферы общественных отношений вследствие параллельного развития этих систем на протяжении определенного периода времени.

Переход к новой правовой реальности в рамках Союзного государства станет важным фактором в противодействии беспрецедентному санкционному, политическому, экономическому, информационному и иному давлению, которому в настоящее время подвергаются без надлежащих на то правовых оснований Республика Беларусь и Российская Федерация.

Современные глобальные тенденции, внешние «токсичные» политические условия, необходимость принятия дополнительных мер по обеспечению национальной безопасности и суверенитета выступают стимулом для наращивания процесса гармонизации законодательства двух стран.

Заложенный правовой фундамент двустороннего сотрудничества остается важнейшей опорой в деле эффективного преодоления общих для Республики Беларусь и Российской Федерации вызовов и угроз, подрывающих национальные экономики, ведущих к разрыву производственных цепочек, затруднению работы финансовых систем, возникновению контролируемых локальных экономических кризисов.

Республике Беларусь и Российской Федерации в короткий срок предстоит пройти этап выработки и реализации согласованной визовой и иммиграционной политики, а также создания инструментов совместной борьбы с нелегальной миграцией в рамках единого миграционного пространства Союзного государства.

Список литературы:

1. *Андриченко Л. В., Масловская Т. С., Плюгина И. В.* Государственное управление в сфере миграции: опыт Российской Федерации и Республики Беларусь // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. № 2.
2. *Андриченко Л. В., Плюгина И. В.* Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография. Москва, 2019.
3. *Балашов С. А.* Правовые основы миграционной политики Российского государства:

References:

1. *Andrichenko L. V., Maslovskaya T. S., Plyugina I. V.* State Administration of Migration Sphere: The Experience of the Russian Federation and the Republic of Belarus// Journal of Foreign Legislation and Comparative Law. 2022. № 2.
2. *Andrichenko L. V., Plyugina I. V.* Migracionnoe zakonodatel'stvo Rossijskoj Federacii: tendencii razvitiya i praktika primeneniya: monografiya. Moskva, 2019.
3. *Balashov S. A.* Pravovye osnovy migracionnoj politiki Rossijskogo gosudarstva: istoriya i sovre-

история и современность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2010.
4. *Безруков А. В., Крысанов А. В.* Конституирование поручений Президента Российской Федерации и первый опыт их оформления в сфере миграции // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 5.
5. *Безруков А. В., Невирко Д. Д.* Основные направления реформирования современного миграционного законодательства в России (по материалам законопроекта о правовом положении иностранных граждан) // Миграционное право. 2021. № 3.
6. *Воронов А. М., Сандугей А. Н.* О системных проблемах государственного администрирования в сфере миграции // Административное право и процесс. 2020. № 11.
7. *Демиденко Д. П., Харламов С. О.* Актуальные аспекты реализации единой миграционной политики Союзного государства Республики Беларусь и Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2021. № .
8. *Красинец Е. С., Гришанова А. Г., Кожевникова Н. И.* Трудовая миграция в России и Беларуси на этапе формирования евразийской интеграции // Миграционное право. 2014. № 4.
9. *Прудников А. С.* Организационно-правовые основы деятельности уполномоченных органов в сфере миграции по регулированию миграционными процессами в Республике Беларусь // Вестник экономической безопасности. 2016. № 1.
10. *Сазон К. Д.* О правовом регулировании вынужденной миграции в условиях формирования единого миграционного пространства Союзного государства // Академическая мысль. 2017. № .
11. *Сандугей А. Н.* К вопросу о сущности государственного администрирования в сфере миграции // Административное право и процесс. 2016. № 12.
12. *Столярова З. Н.* Меры административного принуждения, применяемые в отношении иностранных граждан в Российской Федерации и Республике Беларусь // Административное право и процесс. 2021. № 9.
13. *Хабриева Т. Я.* Миграционное право: сравнительно-правовое исследование: монография. Москва, 2019.

mennost': avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2010.
4. *Bezrukov A. V., Krysanov A. V.* Institutionalization of the Instructions of the President of the Russian Federation and the First Experience of Documentation there of in the Migration Sphere// State Power and Local Self-government. 2021. № 5.
5. *Bezrukov A. V., Nevirko D. D.* The Main Areas of Reformation of the Modern Migration Laws in Russia (Based on the Materials of the Bill on the Legal Status of Foreign Citizens) // Migration Law. 2021. № 3.
6. *Voronov A. M., Sandugej A. N.* On Systemic Issues of Public Administration in the Sphere of Migration // Administrative Law and Procedure. 2020. № 11.
7. *Demidenko D. P., Harlamov S. O.* Current Aspects of the Implementation of the Unified Migration Policy of the Union State of the Republic of Belarus and the Russian Federation // Vestnik of Economic Security. 2021. № 3.
8. *Krasinec E. S., Grishanova A. G., Kozhevnikova N. I.* Labor Migration in Russia and Belarus at the Stage of Formation of the Eurasian Integration // Migration Law. 2014. № 4.
9. *Prudnikov A. S.* Legal Bases of Activity of Authorized Bodies in the Sphere of Migration on the Regulation of Migration Processes in the Repuclic Belarus // Vestnik of Economic Security. 2016. № 1.
10. *Sazon K. D.* O pravovom regulirovanii vynuzhdennoj migracii v usloviyah formirovaniya edinogo migracionnogo prostranstva Soyuznogo gosudarstva // Akademicheskaya mysl'. 2017. № 1 (1).
11. *Sandugej A. N.* Revisiting the Essence of State Administration of Migration // Administrative Law and Procedure. 2016. № 12.
12. *Stolyarova Z. N.* Administrative Coercion Measures Applied in Respect of Foreign Citizens in the Russian Federation and the Republic of Belarus // Administrative Law and Procedure. 2021. № 9.
13. *Habrieva T. Ya.* Migracionnoe pravo: sravnitel'no-pravovoe issledovanie: monografiya. Moskva, 2019.

Для цитирования:

Пережогин Александр Александрович. Формирование единого миграционного пространства Союзного государства: история и современность // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64). С. 23–32.

For citation:

Perezhogin Alexander Alexandrovich. Formation of a Common Travel Area of the Union State: History and Modernity // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 4 (64). P. 23–32.

Лукашов Николай Васильевич,
кандидат физико-математических наук, доцент,
ведущий научный сотрудник отдела
по исследованию стратегических проблем
управления научно-исследовательского центра,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ORCID 0000-0002-4603-7533
E-mail: akadem11@yandex.ru

Nikolaj Vasil'evich Lukashov,
Candidate of Physical and Mathematical Sciences,
Associate Professor,
Leading 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

ORCID 0000-0002-4603-7533
E-mail: akadem11@yandex.ru

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

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

УДК 34.07

DOI 10.24412/2072-9391-2022-464-33-41

Дата поступления: 18 августа 2022 г.
Дата принятия статьи в печать: 8 декабря 2022 г.

О роли и месте специалистов по анализу информации (аналитиков) в системе органов внутренних дел Российской Федерации

The Role and Place of Information Analysis Specialists (Analysts) in the System of Internal Affairs Bodies of the Russian Federation

Аннотация

Актуальность работы обусловлена необходимостью совершенствования системы информационно-аналитического обеспечения государственного управления в сфере внутренних дел в условиях цифровой трансформации государства, что соответствует требованиям руководящих документов Президента и Правительства Российской Федерации. Научная новизна работы состоит в системном подходе к теоретическому обоснованию информационно-аналитической деятельности в сфере внутренних дел.

Abstract

The relevance of the work is due to the need to improve the system of information and analytical support for public administration in the field of internal affairs in the conditions of digital transformation of the state, which meets the requirements of the governing documents of the President and the government of the Russian Federation. The scientific novelty of the work consists in a systematic approach to the theoretical justification of information and analytical activities in the field of internal affairs.

The purpose of the study: is scientific substan-

Целью исследования является научное обоснование и представление практических рекомендаций по совершенствованию информационно-аналитической деятельности в системе органов внутренних дел Российской Федерации.

В основе *методологии исследования* – диалектический метод познания, анализ и синтез знаний об окружающей действительности, а также эмпирические методы обобщения сведений по исследуемой проблеме.

Результаты и ключевые выводы: произведен анализ системы информационно-аналитического обеспечения государственного управления в сфере внутренних дел. Сделан вывод о необходимости упорядочения и систематизации информационно-аналитической деятельности территориальных органов внутренних дел на региональном уровне. В качестве организационной формы совершенствования информационно-аналитического обеспечения предлагается использовать возможности создаваемых в территориальных органах внутренних дел ситуационных центров. Данная мера также будет способствовать решению вопроса изыскания штатных ресурсов для комплектования последних.

Показано, что для обеспечения эффективности реализации данных предложений необходимо организовать массовое первоначальное обучение аналитиков из состава расчетов формируемых ситуационных центров. Предложен вариант программы такого обучения, рассмотрены варианты его организации с использованием возможностей дистанционных образовательных технологий. Обучение предполагается организовать на базе Академии управления МВД России, располагающей необходимыми для этого методическими и технологическими ресурсами.

Ключевые слова: *органы внутренних дел; цифровая трансформация; аналитическая деятельность; государственное управление; анализ информации; ситуационный центр; ситуационное управление.*

tiation and presentation of practical recommendations for improving information and analytical activities in the system of internal affairs bodies of the Russian Federation.

The methodology of the research is based on the dialectical method of cognition, analysis and synthesis of knowledge about the surrounding reality, as well as empirical methods of generalizing information on the problem under study.

The results and key conclusions: the analysis of the information system and analytical support of public administration in the field of internal affairs is carried out. The conclusion is made about the need to streamline and systematize the information and analytical activities of the territorial bodies of internal affairs at the regional level. As an organizational form of improving information and analytical support, it is proposed to use the capabilities of situational centers created in the territorial bodies of internal affairs. This measure will also contribute to the solution of the issue of finding staffing resources for the recruitment of the latter.

It is shown that in order to ensure the effectiveness of the implementation of these proposals, it is necessary to organize mass initial training of analysts from the calculations of the formed situational centers. A variant of the such training program is proposed, options for its organization using the capabilities of distance learning technologies are considered. The training is supposed to be organized on the basis of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, which has the necessary methodological and technological resources for this.

Keywords: *internal affairs bodies; digital transformation; analytical activity; public administration; information analysis; situational center; situational management.*

Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474[1] вовлечено в процесс цифровой трансформации (далее – ЦТ) государственного управления, ключевых отраслей экономики и социальной сферы.

Важным компонентом ЦТ является совершенствование информационно-аналитического обеспечения управления и текущей оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел (далее – ОВД). При этом информационно-аналитическое обеспечение, с одной стороны, является одной из основных составляющих эффективности государственного управления, а с другой – относится к относительно малоизученным и теоретически обоснованным институтам последнего. Существует мнение, что в оте-

[1] О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Рос. Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

чественной науке не сформировано универсальных аналитических методик, концепций и школ. «Большинство работает интуитивно, исходя из собственного жизненного опыта» [12, с. 9]. Утверждается, что в настоящее время в Российской Федерации «сформировалось достаточно большое число независимых аналитических школ, стоящих на различных методологических и идеологических позициях» [9, с. 19].

На федеральном уровне нормативно не закреплено даже само понятие «информационно-аналитическая деятельность». Должностная категория «аналитик» введена в федеральную классификацию[2] лишь в 2008 г.[3], при этом типовые должностные обязанности сформулированы в самом общем виде, а квалификационные требования ограничиваются «наличием высшего образования вне зависимости от его профиля».

В таких обстоятельствах федеральные органы исполнительной власти (далее – ФОИВ) вынуждены самостоятельно вырабатывать политику в сфере информационно-аналитического обеспечения деятельности, что, с одной стороны, способствует наиболее полному удовлетворению своих специфических потребностей, а с другой – вызывает необходимость самостоятельно проходить путь по выработке соответствующих теоретических и методологических основ, приходя к сходным в целом, но различным в деталях результатам.

В ведомственной науке информационно-аналитическая деятельность определяется, в частности, как «процесс, осуществляемый в рамках повседневной деятельности штабов ОВД и выражающийся в сборе, систематизации и осмыслении разнообразных данных о состоянии преступности, результатах работы ОВД, среде их функционирования, в целях обеспечения принятия управленческих решений» [4, с. 4]. «Информационно-аналитическое обеспечение управления – как функция органа управления по сбору, обработке и «выдаче информации для нужд управления, выявление научными методами положительных и отрицательных тенденций в состоянии правопорядка и правоохранительной деятельности, установление причин их появления, прогнозирование преступности, подготовку обоснованных выводов и рекомендаций по борьбе с преступностью» [11, с. 95].

Отсутствие на протяжении ряда лет единой политики в рассматриваемой сфере на федеральном уровне привело к тому, что «система информационно-аналитического обеспечения органов государственной власти и местного самоуправления складывается, как правило, явочным порядком» [13, с. 17].

В прошлом веке вопросы ведомственной аналитической работы регулировались временным наставлением по службе штабов[4] и соответствующим приказом МВД СССР[5]. Эти документы для своего времени были глубоко проработаны, однако не учитывали многих современных реалий, таким образом, на протяжении длительного периода информационно-аналитическая деятельность в системе МВД России на должном уровне не регламентировалась.

Это обстоятельство создало условия для развития эффекта, описанного еще основателем Академии МВД СССР С. М. Крыловым: «Когда жонглирование статистическими данными пытаются выдать за анализ, – это самообман. Это признание аналитической несостоятельности аппарата. Об этом приходится говорить столь резко потому, что эта болезнь изживается медленно. Некоторые не хотят понять, что анализ является средством поиска истины, а не одной из разновидностей фотографирования того, что окружает нас» [8, с. 115].

На этом фоне в 2018 г. принята «Инструкция по организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»[6] (далее – Инструкция). Документ ожидаемый и актуальный, но одновременно неоднозначный по содержанию. Так, информационно-аналитическая работа в Инструкции определена как «деятельность, направленная на поиск, получение, систематизацию, оценку и анализ данных о состоянии оперативной обстановки на обслуживаемой территориальными органами МВД России территории и объектах, результатах их работы, выявление и прогнозирование тенденций и отклонений, выработку на этой основе своевременных, обоснованных и оптимальных управленческих решений, направленных на эф-

[2] Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих (утв. Постановлением Минтруда России от 21 августа 1998 г. № 37) (ред. от 27 марта 2018 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] О внесении изменений в Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих [Электронный ресурс]: приказ Минздравсоцразвития России от 29 апреля 2008 г. № 200. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] Об утверждении временного наставления по службе штабов органов внутренних дел: приказ МВД России от 12 февраля 1997 г. № 86 (в ред. приказов МВД России от 2 ноября 1999 г. № 859, от 8 февраля 2011 г. № 62). Наставление отменено приказом МВД России от 30 декабря 2016 г. № 947 «О признании утратившими силу нормативных правовых актов МВД России», без принятия эквивалентного нормативного правового акта.

[5] Об организации информационно-аналитической работы в органах внутренних дел: приказ МВД СССР от 13 мая 1987 г. № 100; О мерах по реализации Концепции развития информационного обеспечения органов внутренних дел: приказ МВД России от 12 мая 1993 г. № 229 и др.

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

фективное выполнение функций и решение поставленных перед ними задач». Данное определение существенно отличается от ряда научно обоснованных, предложенных ранее и одновременно представляется чрезмерно громоздким, более похожим на фрагмент перечня обязанностей из гипотетического должностного регламента аналитика. Инструкция содержит и иные неоднозначные термины, в том числе такой основополагающий, как «информация», которая определена как «сведения, которые отражают состояние преступности и охраны общественного порядка, характеризуют силы и средства органов внутренних дел, способы и методы воздействия на управляемую систему и результаты управляющих воздействий, условия и проявления внешней среды, влияющие на состояние сферы управления и эффективность деятельности органов внутренних дел», что также представляется чрезмерно громоздким и, как следствие, – узким. Например, данное определение не охватывает явным образом правовую информацию, а главное, противоречит соответствующему определению в действующем федеральном законодательстве[7], трактующем понятие «информация» как «сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления». Однако наиболее существенным и, на наш взгляд, главным пробелом в организации информационно-аналитической деятельности, сохранившимся и в рассматриваемой инструкции, является фактическое отсутствие механизма ее регулирования в организационном штатном аспекте.

Так, до настоящего времени в типовых штатных расписаниях подразделений системы МВД России отсутствуют должности специалистов по информационно-аналитическому обеспечению (аналитиков), а соответствующий функционал, в том числе отраженный в Инструкции, неравномерно и фактически эволюционно распределен между рядом иных должностных категорий сотрудников и работников различных подразделений. Такое положение дел объясняется отчасти тем фактом, что аналитические функция в той или иной мере возлагаются на все без исключения самостоятельные структурные подразделения, а также территориальные и иные органы и организации системы МВД России. Например, в типичном территориальном ОВД на муниципальном уровне может насчитываться порядка 30–40 подразделений по направлениям деятельности при штатной численности 150–200 человек. Очевидно, что иметь аналитика по каждому из них не представляется возможным. Соответствующие функции выполняют в части касающейся сотрудники, ответственные за подготовку отчетных и распорядительных документов, а также ограниченное число сотрудников (работников) штабных и организационно-аналитических подразделений. В ряде территориальных ОВД должности аналитиков введены по инициативе руководства, однако они не интегрированы в федеральную систему, соответственно, отсутствуют типовые должностные инструкции и регламенты работы, что размывает объект регулирования в сфере информационно-аналитической деятельности.

Это не позволяет организовать систематическое обучение специалистов-аналитиков и, как следствие, создать полноценную систему аналитического обеспечения, на что и указывают ряд авторов [1; 7].

В августе 2021 г. ОАД МВД России инициировал вопрос о необходимости актуализации и совершенствования организации дополнительного профессионального образования сотрудников территориальных органов МВД России, выполняющих аналитические функции, предложив разработку примерной дополнительной профессиональной программы повышения квалификации руководящего состава подразделений анализа, планирования и контроля штабов территориальных органов МВД России на региональном уровне со сроком обучения не менее 14 дней. Однако эффективность данного мероприятия представляется невысокой, поскольку руководители, как правило, не занимаются непосредственно подготовкой аналитических материалов, а лишь организуют эту работу в условиях отсутствия обучения аналитиков, круг которых выделить не всегда представляется возможным.

Таким образом, аппараты управления продолжают испытывать трудности при обработке первичных данных, подготовке аналитических материалов, выработке оптимальных решений, что и было отмечено в обзоре ОАД МВД России «Состояние работы подразделений центрального аппарата МВД России, иных организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации, по подготовке информационно-аналитических материалов» (по материалам с 2020 по начало 2022 г.).

При этом в системе МВД России создана и успешно функционирует система информационно-аналитического обеспечения деятельности (ИСОД МВД России), которая «представляет собой совокупность используемых в МВД России автоматизированных информационных систем, программно-аппаратных комплексов и программно-технических средств, а также систем связи и передачи данных, пред-

[7] Об информации, информационных технологиях и о защите информации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

назначенных для информационно-аналитического обеспечения деятельности Министерства»[8].

В то же время ИСОД МВД России остается всего лишь инструментом, предоставляющим соответствующие ресурсы, для эффективного использования которых необходимы специальные знания и навыки – как всему заинтересованному личному составу ОВД по направлениям оперативно-служебной деятельности, так и основным субъектам информационно-аналитической деятельности – аналитикам.

Планом реализации основных направлений дальнейшего развития ИСОД МВД России на период с 2020 по 2024 г. предусмотрена «Организация профессиональной подготовки и переподготовки специалистов по эксплуатации информационно-телекоммуникационных систем, а также средств и систем защиты информации». К сожалению, пункты о подготовке конечных пользователей ИСОД, специалистов в сфере информационно-аналитического обеспечения в данном плане отсутствуют.

Изложенные обстоятельства, в свою очередь, затрудняют процесс ЦТ и объединение ресурсов информационно-аналитической деятельности в свете наметившейся в последнее десятилетие тенденции к ее централизации на базе технологий ситуационного управления.

В 2009 г. «с целью повышения эффективности государственного управления» в Российской Федерации создана государственная автоматизированная информационная система «Управление» (далее – ГАС «Управление»), первостепенной задачей которой определено «обеспечение информационно-аналитической поддержки принятия органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления решений в сфере государственного управления и местного самоуправления, а также планирования деятельности этих органов». При этом предполагается, что ГАС «Управление» функционирует на основе «сети специальной связи и информации, информационно-аналитических и ситуационных центров»[9], в том числе во исполнение Указа Президента Российской Федерации о формировании системы распределенных ситуационных центров, работающих по единому регламенту взаимодействия[10]. Предполагается поэтапное развертывание в основных ФОИВ ситуационных центров (далее – СЦ), в основу работы которых положен сбор и аналитическая обработка управленческой информации.

В мае 2018 г. в МВД России издан приказ «О Ситуационном центре Министерства внутренних дел Российской Федерации»[11], а через полгода утверждено соответствующее положение[12]. Данный СЦ комплектуется преимущественно на внештатной основе «для информационно-аналитического и телекоммуникационного обеспечения» управления силами и средствами, в том числе подразделений центрального аппарата, территориальных и иных органов организаций системы МВД России, а также для внешнего взаимодействия.

Дальнейшее распространение технологий ситуационного управления на уровне региональных ОВД создает уникальные возможности по развитию информационно-аналитической, а также и контрольной деятельности, позволяет сконцентрировать соответствующие ранее разрозненные ресурсы.

Вместе с тем остро встает вопрос о комплектовании СЦ на фоне сокращения штатов и сложного финансово-экономического положения в стране. Соответствующий резерв усматривается именно в оптимизации аналитической работы.

Поскольку, как было показано выше, в сложившейся структуре территориального ОВД аналитические функции выполняют преимущественно штабные подразделения, ориентированные на информационное обеспечение руководства, а соответствующие потребности в иных службах и подразделениях удовлетворяются за счет внутренних резервов, у последних возникает необходимость обращения за идентичными исходными данными для анализа, что вызывает многократное дублирование запросов (рис. 1). При этом отсутствие штатных должностей аналитиков негативно отражается на качестве анализа, производимого сотрудниками, не имеющими специальной подготовки.

[8] Основные направления дальнейшего развития единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России на период с 2020 по 2024 год (утв. исполняющим обязанности Министра внутренних дел Российской Федерации генералом полиции Российской Федерации В. А. Колокольцевым 21 января 2020 г.).

[9] О государственной автоматизированной информационной системе «Управление» (вместе с «Положением о государственной автоматизированной информационной системе "Управление"») [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 25 декабря 2009 г. № 1088 (ред. от 17.05.2022). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[10] О формировании системы распределенных ситуационных центров, работающих по единому регламенту взаимодействия [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 25 июля 2013 г. № 648. Опубликован не был. Цит. по тексту распоряжений Губернатора Ярославской области от 25 декабря 2015 г. № 661-р, от 26 марта 2021 г. № 52-р «Об утверждении Положения о ситуационном центре Губернатора области» (с изм. на 26 марта 2021 г.) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. Доступ из справ.-правовой системы «Кодекс». URL: https://docs.cntd.ru/document/428665923 (дата обращения: 29.07.2022).

[11] О Ситуационном центре Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 22 мая 2018 г. № 318.

[12] Об утверждении Положения о Ситуационном центре Министерства внутренних дел Российской Федерации и Регламента работы Ситуационного центра Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Перечнем субъектов формирования и потребления информационных источников и ресурсов, используемых в деятельности СЦ МВД России»): приказ МВД России от 16 ноября 2018 г. № 775 (ред. от 25 ноября 2019 г.).

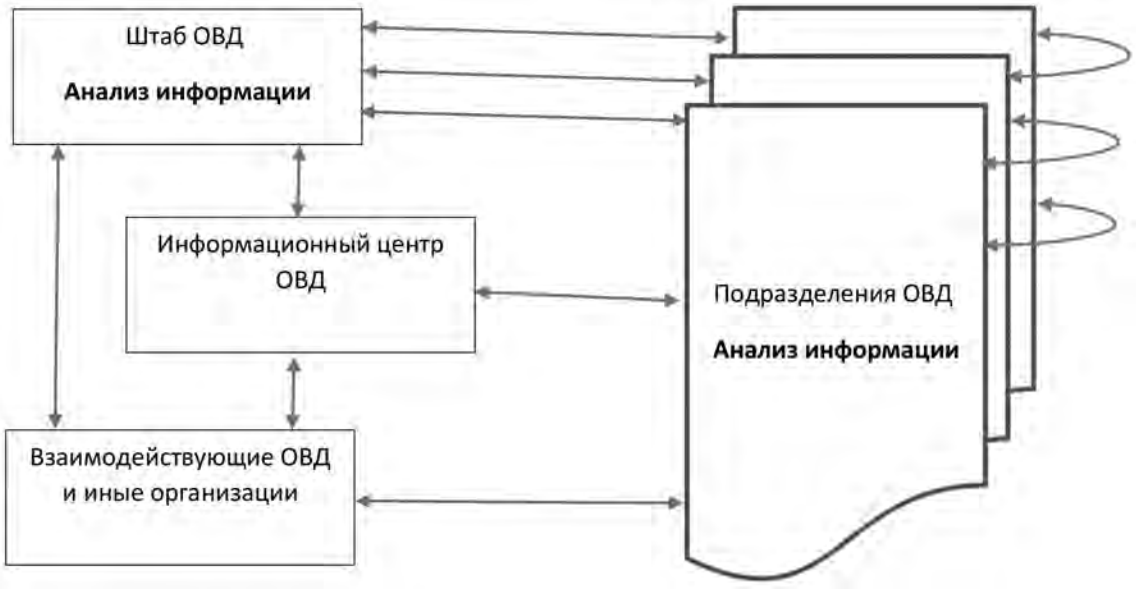

Рис. 1. Обмен данными для реализации функции анализа информации в ОВД

При внедрении технологий ситуационного управления появляется возможность сконцентрировать организационные штатные и технологические ресурсы по анализу информации на базе СЦ, нештатное представительство в котором, как предполагается, должны иметь все основные подразделения ОВД (рис. 2).

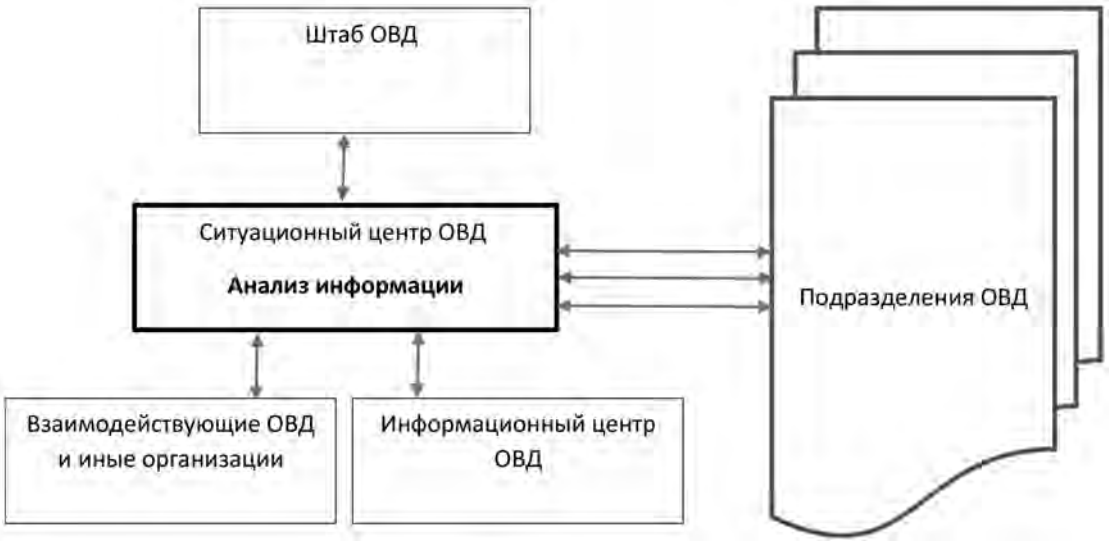

Рис. 2. Обмен данными для реализации функции анализа информации в ОВД при использовании технологий ситуационного управления

При таком подходе информационно-аналитическое подразделение, сформированное на базе СЦ регионального ОВД, позволит удовлетворять потребности в анализе не только штаба, но и всех других заинтересованных подразделений, избегая дублирования и многократных запросов, особенно в части подготовки типовых аналитических документов, например типовых отчетов и прогнозов. Выделение аналитической функции позволит повысить качество анализа, достигнуть единообразия представления документов.

Объединение информационно-аналитического потенциала СЦ на федеральном, межведомственном уровне создаст дополнительные возможности по отработке решений, требующих длительного согласования. Например, для окончательного решения задачи законодательного регулирования регистрации и учета преступлений, поставленной еще в 1998 г.[13], что, в свою очередь, будет способствовать решению

[13] О разработке единой государственной системы регистрации и учета преступлений [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 30 марта 1998 г. № 328. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

ряда актуальных проблем досудебного производства [2, с. 76].

Ограниченное и четко определенное количество аналитиков позволит организовать их подготовку как часть штатного состава СЦ территориального ОВД на региональном уровне.

Помимо аналитических функций, штатному составу СЦ также могут быть переданы функции контроля, в настоящее время нередко избыточные в рамках сложившейся зонально-линейной системы их организации.

Исходя из вышеизложенного персонал СЦ может быть укомплектован за счет перераспределения части штатной численности сотрудников (работников) территориальных органов МВД России, выполняющих аналитические и контрольные функции при одновременном повышении эффективности исполнения последних.

Предлагаемые меры позволят также унифицировать структуру и содержание программ повышения квалификации руководящего состава и сотрудников СЦ в части исполнения функций анализа, прогноза и планирования с целью обеспечения деятельности территориальных ОВД России на региональном уровне. В связи с изложенным предлагается организовать такое обучение, исходя из следующего:

1. По форме обучения. Предусмотреть обучение по смешанной очно-дистанционной форме, с возможностью при необходимости перехода с очного на онлайн-обучение.

Дистанционную форму обучения предлагается применять как до выезда группы к месту проведения занятий (общеобразовательный минимум, необходимый для успешного освоения курса всеми обучаемыми для выравнивания базового уровня подготовки), так и после окончания курса (для выполнения итоговой самостоятельной квалификационной работы по прибытии к месту службы по материалам своего ОВД, во взаимодействии с профессорско-преподавательским составом образовательной организации).

2. По структуре и содержанию курса. С учетом незначительного (14 дней, или 112 часов) объема курса освоение фундаментальных основ аналитической деятельности, а также освоение сложных специализированных программных продуктов не представляется возможным.

За отведенное время необходимо сосредоточиться на освоении необходимых основ и базовых прикладных навыков аналитической деятельности. В связи с этим предлагается следующее распределение учебной нагрузки:

Дистанционное обучение до прибытия в образовательную организацию (вне отведенных очных 112 часов). За три недели до начала обучения – предварительное тестирование на знание положений основных нормативных правовых актов в сфере информационно-аналитической деятельности, основ работы с пакетом прикладных программ Microsoft Office (Word, Excel, PowerPoint), компьютерной графики (Paint)[14]. За две недели до начала обучения – по результатам тестирования – самостоятельная работа по совершенствованию знания нормативной правовой базы и навыков работы с программным обучением.

В программу очного обучения представляется необходимым включить следующие разделы:

Входное контрольное тестирование на знание положений основных нормативных правовых актов в сфере информационно-аналитической деятельности и основ работы с пакетом прикладных программ Word, Excel, PowerPoint, Paint (2 ч.).

Введение в курс. Роль и место аналитической деятельности в государственном и муниципальном управлении, в системе МВД России, в подразделениях органов внутренних дел на региональном уровне (2 ч. лекция (далее – л.)).

Теоретические основы аналитической деятельности (фундаментальные понятия – анализ, синтез, математическое моделирование, основные математические функции и инструменты в аналитической деятельности, в том числе корреляционный и факторный анализ, экспертные методы, социологические методы) (2 ч. л., 10 ч. практическое занятие (далее – п. з.)).

Современные информационные технологии в аналитической деятельности (программное обеспечение общего и специального назначения, прикладные приемы и методы использования в аналитической деятельности) (2 ч. л., 22 ч. п. з.).

Направления оперативно-служебной деятельности ОВД. Типовая структура, информационное взаимодействие служб и подразделений (2 ч. л., 6 ч. семинар (далее – сем.)).

Информационные ресурсы аналитической деятельности в ОВД (2 ч. л., 2 ч. п. з.).

Анализ оперативно-служебной деятельности подразделений ОВД и ее результатов (показатели оперативно-служебной деятельности и алгоритм их достижения по основным направлениям, критерии оценки эффективности, выявление недостатков по данным статистической и иной отчетности, взаимодействие сотрудников информационно-аналитической службы с руководством ОВД и его структурных подразделений) (2 ч. л., 4 ч. сем., 4 ч. п. з.).

Анализ оперативной обстановки на территории обслуживания ОВД (общий социально-экономический и по основным направлениям деятельности) (2 ч. л., 6 ч. сем.).

Прогнозирование изменений оперативной обстановки на территории обслуживания ОВД (в целом и по отдельным направлениям оператив-

[14] Состав программного обеспечения может быть скорректирован.

но-служебной деятельности, мониторинг критических показателей) (2 ч. л., 4 ч. сем., 6 ч. п. з.).

Информационно-аналитическое обеспечение деятельности ситуационных центров и центров оперативного управления ОВД (2 ч. л., 4 ч. п. з. в комплексе ситуационного управления).

Основные правила, методика, прикладные приемы подготовки отчетных аналитических документов (2 ч. л., 2 ч. сем., 4 ч. п. з.).

Обзор организации, практики и передового опыта аналитической деятельности: в системе МВД России, в иных правоохранительных органах, в системе государственного и муниципального управления Российской Федерации (2 ч. л., 2 ч. сем., 2 ч. п. з.).

Обзор организации, практики и передового опыта аналитической деятельности зарубежных правоохранительных органов (2 ч. л., 2 ч. сем.).

Основные направления совершенствования информационно-аналитической деятельности в системе МВД России. Выбор и назначение тематики итоговой квалификационной работы по актуальным направлениям информационно-аналитической деятельности (4 ч. деловая игра).

Подведение итогов. Выходное тестирование. Зачет по курсу (4 ч.).

Всего 112 часов очного обучения.

Дистанционное обучение по окончании пребывания в образовательной организации (вне отведенных очных 112 часов) включает в себя подготовку итоговой квалификационной работы на базе территориального ОВД по месту службы, в том числе консультации с научным руководителем, защита работы онлайн с участием в обсуждении всей учебной группы (посредством СВКСм).

При наборе на обучение группами по 20 человек в течение учебного года на базе одной образовательной организации, например – Академии управления МВД России, где имеется необходимый методический и технологический задел [3; 5; 6; 10], возможно обучать не менее 300 сотрудников СЦ, то есть минимум по 3 в каждом территориальном органе на региональном уровне. При сохранении подобной интенсивности обучения появляется возможность сформировать кадровое ядро аналитиков во всех региональных СЦ в течение 2–3 лет. В дальнейшем необходимо поддержание достигнутого уровня общей компетенции для восполнения выбывающего по естественным причинам личного состава, при этом, очевидно, интенсивность обучения может быть снижена до одного набора в год.

Таким образом, представляется возможным упорядочить и систематизировать информационно-аналитическую деятельность территориальных ОВД на региональном уровне посредством сосредоточения ее кадрового и организационного штатного потенциала в создаваемых СЦ, что также будет способствовать решению вопроса изыскания ресурсов для комплектования последнего.

Для обеспечения эффективной реализации данного решения необходимо организовать массовое первоначальное обучение аналитиков из состава расчетов формируемых СЦ, в том числе на базе Академии управления МВД России, располагающей необходимыми для этого методическими и технологическими ресурсами.

Список литературы:

1. *Автухова О. В.* Актуальные проблемы, возникающие в аналитической деятельности МВД России // Право: ретроспектива и перспектива. 2020. № 2 (2).
2. *Гаврилов Б. Я.* Актуальные проблемы досудебного производства: видение ученого и правоприменителя // Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 50-летию образования кафедры уголовного процесса: в 2 ч. (Краснодар, 17–18 марта 2022 г.) / отв. ред. В. А. Семенцов. Краснодар, 2022. Ч. 1.
3. *Жевлакович И. Д., Лукашов Н. В., Шевырева О. Н.* Совершенствование методики проведения активных видов учебных занятий на основе современных информационных технологий // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 3 (19).

References:

1. *Avtuhova O. V.* Aktual'nye problemy, voznikayushchie v analiticheskoj deyatel'nosti MVD Rossii // Pravo: retrospektiva i perspektiva. 2020. № 2 (2).
2. *Gavrilov B. Ya.* Aktual'nye problemy dosudebnogo proizvodstva: videnie uchenogo i pravoprimenitelya // Aktual'nye problemy sudebnoj, pravoohranitel'noj, pravozashchitnoj, ugolovno-processual'noj deyatel'nosti i nacional'noj bezopasnosti: materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii, posvyashchennoj 50-letiyu obrazovaniya kafedry ugolovnogo processa: v 2 ch. (Krasnodar, 17–18 marta 2022 g.) / otv. red. V. A. Semencov. Krasnodar, 2022. Ch. 1.
3. *Zhevlakovich I. D., Lukashov N. V., Shevyreva O. N.* Improving the methodology of conducting active types of training sessions based on modern information technologies // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2011. № 3 (19).

4. *Зубов И. Н., Попков В. Ю., Титов А. П.* Организация информационно-аналитической работы в органах внутренних дел: учебное пособие. Москва, 1998.
5. *Княжев В. Б., Грищенко Л. Л.* Информационно-аналитическое обеспечение деятельности Ситуационного центра МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55).
6. *Княжев В. Б., Грищенко Л. Л.* К вопросу о создании ситуационного центра Академии управления МВД России в целях дальнейшего совершенствования уровня подготовки (обучения) руководящего состава органов внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 1 (41).
7. *Костюченко Н. И.* Проблемы управления ОВД, связанные с отсутствием системы аналитического обеспечения // Актуальные вопросы права и правоприменения: материалы Международной научно-практической конференции (Ставрополь, 16 октября 2020 г.). Ставрополь, 2021.
8. *Крылов С. М.* Избранные труды (1967–1979): сборник / под общ. ред. А. С. Коваленко. Москва, 1999.
9. *Курносов Ю. В., Конотопов П. Ю.* Аналитика: методология, технология и организация информационно-аналитической работы. Москва, 2004.
10. *Лукашов Н. В.* Методические аспекты обучения руководителей органов внутренних дел Российской Федерации основам теории и организации ситуационного управления // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 1 (61).
11. Организация управления органами внутренних дел: учебник / Ф. Ф. Анюров [и др.]; ред.: А. М. Кононов, И. Ю. Захватов. Москва, 2012.
12. *Росщупкин В. Г.* Информационно-аналитическая деятельность в системе управления: учебное пособие. Самара, 2018.
13. *Терентьев А. В.* Информационно-аналитическое обеспечение органами внутренних дел аппаратов государственной власти и местного самоуправления в сфере правоохранительной деятельности (по материалам ГУВД города Москвы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006.

4. *Zubov I. N., Popkov V. Yu., Titov A. P.* Organizaciya informacionno-analiticheskoj raboty v organah vnutrennih del: uchebnoe posobie. Moskva, 1998.
5. *Knyazhev V. B., Grishenko L. L.* Information and analytical support for the activities of the Situation Center of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55).
6. *Knyazhev V. B., Grishenko L. L.* Further Measures to Improve Training of Senior Commanders for the System of the Ministry of Internal Affairs of Russia: Equipping the Ministry's Academy of Management with a Situation Management Center // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2017. № 1 (41).
7. *Kostyuchenko N. I.* Problemy upravleniya OVD, svyazannye s otsutstviem sistemy analiticheskogo obespecheniya // Aktual'nye voprosy prava i pravoprimeneniya: materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii (Stavropol', 16 oktyabrya 2020 g.). Stavropol', 2021.
8. *Krylov S. M.* Izbrannye trudy (1967–1979): sbornik / pod obshch. red. A. S. Kovalenko. Moskva, 1999.
9. *Kurnosov Yu. V., Konotopov P. Yu.* Analitika: metodologiya, tekhnologiya i organizaciya informacionno-analiticheskoj raboty. Moskva, 2004.
10. *Lukashov N. V.* Methodological Aspects of Training of Heads of Internal AffairsBodies of the Russian Federation on the Basics of Theory and Organizationof Situational Management // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 1 (61).
11. Organizaciya upravleniya organami vnutrennih del: uchebnik / F. F. Anyurov [i dr.]; red.: A. M. Kononov, I. Yu. Zahvatov. Moskva, 2012.
12. Rosshchupkin V. G. Informacionno-analiticheskaya deyatel'nost' v sisteme upravleniya: uchebnoe posobie. Samara, 2018.
13. Terent'ev A. V. Informacionno-analiticheskoe obespechenie organami vnutrennih del apparatov gosudarstvennoj vlasti i mestnogo samoupravleniya v sfere pravoohranitel'noj deyatel'nosti (po materialam GUVD goroda Moskvy): avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2006.

Для цитирования:

Лукашов Николай Васильевич. О роли и месте специалистов по анализу информации (аналитиков) в системе органов внутренних дел Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64). С. 33–41.

For citation:

Lukashov Nikolaj Vasil'evich. The Role and Place of Information Analysis Specialists (Analysts) in the System of Internal Affairs Bodies of the Russian Federation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 4 (64). P. 33–41.

Трусов Николай Александрович,
кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры конституционного
и международного права,
Нижегородская академия МВД России,
Российская Федерация, 603950,
г. Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, д. 3

E-mail: nikevor@yandex.ru

Елисеева Вера Сергеевна,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
конституционного и международного права,
Нижегородская академия МВД России,
Российская Федерация, 603950,
г. Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, д. 3

E-mail: VSEliseeva@yandex.ru

Nikolay Alexandrovich Trusov,
Candidate of Law, Associate Professor,
Head of the Chair of Constitutional
and International Law,
Nizhniy Novgorod Academy of the Ministry
of Internal Affairs of Russia,
Russian Federation, 603950, Nizhny Novgorod,
Ancudinovskoye shosse, 3
E-mail: nikevor@yandex.ru

Vera Sergeevna Eliseeva,
Candidate of Law,
Senior Lecturer of the Chair of Constitutional
and International Law,
Nizhniy Novgorod Academy of the Ministry
of Internal Affairs of Russia,
Russian Federation, 603950, Nizhny Novgorod,
Ancudinovskoye shosse, 3
E-mail: VSEliseeva@yandex.ru

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

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

УДК 342

DOI 10.24412/2072-9391-2022-464-42-51

Дата поступления статьи: 20 сентября 2022 г.
Дата принятия статьи в печать: 8 декабря 2022 г.

Правовое регулирование и опыт реализации цифровых проектов в регионах Российской Федерации

Legal Regulation and Experience in Implementing Digital Projects in the Regions of the Russian Federation

Аннотация

Актуальность: начиная с эпохи внедрения и поступательного развития приоритетных национальных проектов, проектный подход к управлению уже достаточно прочно утвердился в публичном секторе. Цифровизация экономики, а затем и иных сфер общественных отношений не могла не привести к интеграции цифры и проектного управления в рамках цифровых проектов, с разной степенью эффективности реализуемых на всех уровнях публичного управления. Сегодня цифровые проекты становятся неотъемлемой частью публичного управления, что несет очевидные и скрытые преимущества, с одной стороны, и разного рода риски – с другой. Выявление подобного

Abstract

The relevance: since the era of implementation and progressive development of priority national projects, the project approach to management has already been firmly established in the public sector. The digitalization of the economy, and then of other spheres of public relations, could not but lead to the integration of digital and project management within the framework of digital projects implemented with varying degrees of efficiency at all levels of public administration. Today, digital projects are becoming an integral part of public administration, which brings obvious and hidden advantages, on the one hand, and various risks, on the other. Identification of such risks is a necessary condition for choosing

рода рисков является необходимым условием выбора оптимальных технологий в публичном управлении.

Постановка проблемы: фонд президентских грантов ежегодно поощряет десятки проектов, направленных на цифровизацию разных проблемных мест социальной сферы. Стратегии цифровой трансформации субъектов Российской Федерации включают более четырех тысяч проектов по шести направлениям цифровой трансформации: здравоохранение, образование, транспорт, развитие городской среды, государственное управление и социальная сфера. Тем не менее законодательство в сфере региональной цифровизации отличается многовекторностью, сохраняя несистемный характер. Особенно ярко этот момент высвечивается на стыке правового регулирования цифровых проектов в регионах, то есть на стыке проектного управления, стратегического планирования и цифровой трансформации.

Цель исследования: исследование нацелено на обоснование необходимости унификации терминологии и правового регулирования цифровой трансформации в субъектах Российской Федерации.

Методы исследования: методология построена на основе анализа зарубежной и отечественной научной литературы, сравнительно-правовом и юридико-техническом анализе отечественного законодательства, системном анализе опыта правового регулирования и правореализационной практики цифровых проектов на федеральном и региональном уровне.

Выводы:

1) в настоящее время отсутствует системность в правовом регулировании цифровых проектов на федеральном и региональном уровне, на федеральном уровне должны быть определены ключевые понятия и закреплены базовые мероприятия в рамках единой федеральной целевой программы по цифровизации регионов;

2) анализ правового регулирования и практики реализации проектов серии «карта (паспорт) жителя» субъекта Российской Федерации в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, Нижегородской области и Республике Татарстан показал отсутствие единого подхода к пониманию ключевых терминов, а также неодинаковую результативность реализации цифровых проектов в исследуемых субъектах;

3) решение задачи по оптимизации внедрения цифровых проектов в регионах невозможно без встраивания индекса ожиданий референтных групп населения в предпроектную документацию и систематической оценки индекса удовлетворенности населения как критерия эффективности проекта.

optimal technologies in public administration.

The problem statement: the Presidential Grants Fund annually encourages dozens of projects aimed at digitalizing various problem areas of the social sphere. The digital transformation strategies of the constituent entities of the Russian Federation include more than four thousand projects in six areas of digital transformation: healthcare, education, transport, urban development, public administration and the social sphere. Nevertheless, the legislation in the field of regional digitalization is multi-vector, while maintaining a non-systemic nature. This moment is highlighted especially vividly at the junction of the legal regulation of digital projects in the regions, that is, at the junction of project management, strategic planning and digital transformation.

The purpose of the study: the study aims to substantiate the need to unify terminology and legal regulation of digital transformation in the regions.

Research methods: the methodology is based on the analysis of foreign and domestic scientific literature, comparative legal and legal-technical analysis of domestic legislation, systematic analysis of the experience of legal regulation and legal implementation practice of digital projects at the federal and regional levels.

Conclusions:

1) currently, there is no consistency in the legal regulation of digital projects at the federal and regional levels, key concepts should be defined at the federal level and basic measures should be fixed within the framework of a single federal target program for digitalization of regions;

2) the analysis of the legal regulation and practice of the implementation of projects of the "card (passport) of a resident" series of the subject of the Russian Federation in Moscow, St. Petersburg, Nizhny Novgorod region and the Republic of Tatarstan showed the lack of a unified approach to understanding key terms, the unequal effectiveness of the implementation of digital projects in the studied subjects;

3) the solution of the problem of optimizing the implementation of digital projects in the regions is impossible without embedding the index of expectations of reference groups of the population in the pre-project documentation and a systematic assessment of the index of satisfaction of the population as a criterion for the effectiveness of the project.

Ключевые слова: *правовое регулирование цифровых проектов; планирование; проектное управление; цифровая трансформация; цифровые технологии; правовые последствия.*

Keywords: *digital projects legal regulation; planning; project management; digital transformation; digital technologies; legal consequences.*

Введение. Информационно-коммуникационные технологии (далее – ИКТ) сегодня стали явлением, во многом определяющим состояние и функционирование общества и государства. Окинавская хартия глобального информационного общества, подчеркивая революционный характер воздействия ИКТ на систему государственно-общественных отношений, отмечает их существенное влияние на образ жизни людей, их образование и работу, взаимодействие правительства и гражданского общества, мировую экономику[1]. Цифровизация в сочетании с широко распространенным в мировой практике проектным подходом к управлению привела к появлению как прикладных, так и комплексных цифровых проектов, реализуемых и бизнес-сообществом, и органами публичной власти.

Цифровизация коммерческой сферы обусловлена имманентной модернизацией производства, поиском новых моделей и инструментов управления, стремлением оптимизировать затраты. Соответственно, бизнес – особенно стремительно развивающаяся сфера информационных технологий – фактически не требует стимулирования со стороны государства для перехода к цифровой трансформации, рассматривая ее как закономерный ответ на вызовы нового времени.

В отличие от бизнес-структур система публичной власти в России по разным обстоятельствам по темпам цифровой трансформации находится в догоняющем состоянии. Цифровизация системы публичного управления является одним из приоритетных векторов развития нашей страны, направленных на решение нескольких стратегических задач, в том числе повышение эффективности государственного управления, развитие экономики и социальной сферы[2]. В. В. Путин неоднократно подчеркивал, что цифровизация системы государственного управления способствует повышению ее прозрачности, одновременно являясь и «мощным фактором противодействия коррупции»[3]. Тем не менее проекты цифровой трансформации на разных уровнях управления сталкиваются с трудностями правового, социального, кадрового, технического и т. д. характера. Сложное политико-территориальное устройство России создает дополнительные проблемы как правового регулирования цифровизации в регионах и на местах, так и практики реализации отдельных проектов и программ, что во многом и определило тематику данной статьи.

Этапы и методика исследования. На первом этапе исследования была проанализирована зарубежная и отечественная литература, касающаяся проблемы цифровой трансформации отдельных территорий. Был выявлен преимущественно урбанистический подход к изучению территориальных цифровых проектов, как правило – на основе междисциплинарных исследований неюридической природы. На втором этапе был проведен системный анализ правового регулирования двух направлений государственной модернизации: проектно-программного подхода и цифровизации, интегрированных в предмете изучения – цифровых проектах. На третьем этапе был осуществлен юридико-технический и сравнительно-правовой анализ правового регулирования и практики осуществления регионального цифрового проекта типа «карта жителя» в отобранных репрезентативных субъектах: г. Москва, г. Санкт-Петербург, Нижегородская область и Республика Татарстан.

Основная часть. К тематике территориальной цифровизации неоднократно обращались зарубежные исследователи, наиболее часто – в контексте исследования «умного города». И это связано в том числе со свойственной западной цивилизации тенденцией рассматривать город как колыбель и источник прогресса. Согласно докладу Global Urban Observatory за 2020 г. город является центром технологических изменений, связанных с переходом к большим данным, квантовым вычислениям, Интернету вещей (IoT), автоматизации и искусственному интеллекту [14, с. 180].

В зарубежных странах одной их первых сфер государственного управления, вставших на рельсы цифровизации, стала транспортная система – система управления транспортом, позволяющая оптимизировать инфраструктурную и платежную составляющие, и как ее отдельная составляющая – система управления безопасностью общественного транспорта, позво-

[1] Окинавская хартия глобального информационного общества (Принята главами государств и правительств «Группы восьми» на о. Окинава 22 июля 2000 г.) // Дипломатический вестник. 2000. № 8.

[2] О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: Указ Президента Рос. Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

[3] Послание Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации (Москва, 1 марта 2018 г.) // Рос. газ. 2018. 2 мар.

ляющая снизить риски дорожно-транспортных происшествий [8]. Кроме того, современная урбанистика рассматривает связь города и ИКТ в сфере отдыха и туризма, модернизации систем управления города, цифровой трансформации систем контроля [12], в том числе изменений, привнесенных пандемией Covid-19 [13]. Вопрос цифровизации городов тесно связан с понятием «больших данных» («big data») [10] и их визуализацией, например, через информационные панели или через муниципальные информационные порталы, особенно сервисного характера [11]. При этом следует отметить две существенные характеристики изученных зарубежных исследований:

– они сосредоточены либо на общенациональных проектах цифровизации как общего характера (e-governing), так и отраслевого (e-learning и др.), либо на городах как территориальных цифровых проектах;

– они носят комплексный характер, интегрируя проблематику технического, управленческого, социологического и т. д. характера, как правило, оставляя вопросы правового регулирования за пределами предметного поля.

В российской публицистике и в научной литературе к теме территориальных цифровых проектов обращались неоднократно. Так, поисковый запрос «цифровой проект в регионе» в научной электронной библиотеке Elibrary.ru на 20 июля 2022 г. отображал 955 публикаций, «умный город» – более 4,8 тыс. публикаций, «цифровой регион» – более 7 тыс. Многообразие результатов связано, во-первых, с несовершенной системой поиска, свойственной большинству баз данных; во-вторых, с актуальностью и многоплановостью тематики. В частности, можно выделить комплексные работы, посвященные цифровой трансформации территорий (городской среды, регионов) [7], вариативный блок специализированных исследований, обращающихся к отдельным аспектам цифровизации в регионах [1], а также региональные исследовательские проекты, освещающие практику цифровизации отдельных субъектов Российской Федерации [2]. Кроме того, следует выделить пласт научных работ, посвященных особенностям цифровой трансформации территорий в период пандемии [3]: с одной стороны, пандемия и скачкообразный рост популярности различных цифровых сервисов стали мощным стимулом властно-инициированной цифровой трансформации большинства субъектов Российской Федерации, с другой стороны, вводимые на базе региональных цифровых сервисов правоограничения (в первую очередь, ограничения посещения общественных мест, реализуемые с помощью считывания QR-кодов) привели к росту негативного отношения со стороны населения как к подобным мерам, так и к сервисам в целом. Наконец, ряд исследователей цифровой трансформации непосредственно обращались к проблеме последовательного масштабирования цифровой трансформации в России (государство – субъект – муниципалитет) [4]. При этом следует подчеркнуть, что подавляющее большинство изученных работ находятся за пределами юриспруденции, и эта особенность закономерно связана с догоняющим характером правового регулирования в данной сфере.

Особенности правового регулирования данной сферы, на наш взгляд, обусловливаются спецификой самого предмета, лежащего на стыке права, менеджмента, экономики, информатики и т. д., преобладающим в этой сфере проектно-программным подходом и сложностью политико-территориального устройства России. Так, проект цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 г. предусматривает четыре основных направления ее реализации: цифровая отраслевая и кросс-отраслевая трансформация, цифровые рынки товаров, услуг и рабочей силы, цифровая трансформация процессов управления и цифровые инфраструктура и безопасность[4]. Ключевыми компонентами цифровой трансформации по данным направлениям названы инициативы и проекты. Проекты являются основной логической единицей и в стратегическом направлении в области цифровой трансформации государственного управления[5].

С момента внедрения проектного подхода в систему государственного управления его правовая основа уже отличилась многоуровневостью. Например, одним из первых приоритетных национальных проектов в России был национальный проект «Образование». Правовая основа системы его осуществления – с акцентом на применение ИКТ в образовании – сегодня включает: Национальный проект «Образование» (одним из основных направлений проекта является стимулирование инноваций в сфере образования)[6]; государственную про-

[4] Проект цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года [Электронный ресурс]. URL: https://eec.eaeunion.org/news/infographics/12-09-17 (дата обращения: 10.08.2022).

[5] Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 22 октября 2021 г. № 2998-р // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 10.08.2022).

[6] Паспорт национального проекта «Образование» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16)) [Электронный ресурс]. URL: http://static.government.ru/media/files/UuG1ErcOWtjfOFCsqdLsLxC8oPFDkmBB.pdf (дата обращения: 10.08.2022).

грамму Российской Федерации «Развитие образования» (основной целью которой является обеспечение высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения, развитие потенциала молодого поколения в интересах инновационного социально ориентированного развития страны)[7]; Национальный стандарт Российской Федерации «Информационно-коммуникационные технологии в образовании» (в котором установлены основные термины и определения понятий в области информационно-коммуникационных технологий в образовании)[8] и пр. При этом с точки зрения Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации[9] национальные проекты и государственные программы относятся к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках планирования и программирования на федеральном уровне, соответственно иные документы стратегического планирования, начиная с послания Президента Федеральному Собранию, также должны быть включены в правовую основу системы осуществления национального проекта. Помимо федеральных документов, регламентирующих проектную и инновационную деятельность образовательных организаций в Российской Федерации, также существуют и региональные, например Стратегия социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года[10], в первую стратегическую цель – развитие человека – включившая образование; прогноз социально-экономического развития Нижегородской области на долгосрочный период (до 2035 г.) и пр. Регионы ищут свои подходы к организации и правовому регулированию проектной деятельности, в том числе в сфере цифровой трансформации.

Многообразие региональных подходов в том числе связано и с отсутствием единой федеральной целевой программы: несмотря на попытку создания федерального проекта «Цифровой регион», работа над ним фактически заморожена в 2021 г. Хотя его прямой «конкурент» по уровню масштабирования – проект «Умный город», курируемый Министерством строительства Российской Федерации, успешно реализуется в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» и национальной программы «Цифровая экономика». При этом очевидна необходимость его дополнения аналогичным проектом регионального уровня, так как проект «Умный город» оставляет за пределами своего действия население иных территориальных образований. По данным же Росстата, на 1 января 2022 г. в России количество сельских поселений более чем в 10 раз превышает совокупную численность городских поселений, городских округов и городских округов с внутригородским делением[11]. Несмотря на то что средняя доля городского населения в общей численности населения на 1 января 2022 г. по стране составляет 74,8 %, в 14 субъектах Российской Федерации этот показатель составляет менее 60 %, из них в 6 – менее 50 %, а в Республике Алтай он является минимальным и составляет 29,1 %[12]. Тем не менее даже подготовленный на конкурсной основе проект «Цифровой регион» не получил поддержку Фонда президентских грантов[13].

Соответственно, первыми регионами, имеющими успешную практику внедрения цифровых проектов, являются города федерального значения Москва и Санкт-Петербург как наиболее развитые с экономической точки зрения регионы, с относительно компактной территорией, высокой плотностью населения и развитой инфраструктурой. Одним из самых известных подобных проектов является «Карта москвича», позиционируемая как «именная пластиковая карта, которая выдается жителям Москвы и служит персональным электронным ключом к городской инфраструктуре»[14]. Сегодня «Карта москвича» – это не столько сама пластиковая карта, сколько доступ к информационной платформе через личный кабинет на сайте или приложение для мобильного устройства. Данный цифровой проект

[7] Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1642 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 10.08.2022).

[8] Об утверждении национального стандарта Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ Росстандарта от 24 ноября 2021 г. № 1559-ст. URL: https://legalacts.ru/doc/prikaz-rosstandarta-ot-24112021-n-1559-st-ob-utverzhdenii-natsionalnogo (дата обращения: 10.08.2022).

[9] Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633 // СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

[10] Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Нижегородской области от 21 декабря 2018 г. № 889 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/ (дата обращения: 10.08.2022).

[11] Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации по состоянию на 1 января 2022 г. [Электронный ресурс]. URL: www.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-adm-2022.xlsx (дата обращения: 12.08.2022).

[12] Витрина статистических данных [Электронный ресурс]. URL: www.showdata.gks.ru/report/278932/ (дата обращения: 12.08.2022).

[13] Цифровой регион: Фонд президентских грантов [Электронный ресурс]. URL: www.президентскиегранты.рф/public/application/item?id=38634631-1efe-43e2-bd4a-574e80f09272 (дата обращения: 12.08.2022).

[14] Карта москвича [Электронный ресурс] // Официальный сайт Мэра Москвы. URL: https://www.mos.ru/karta-moskvicha (дата обращения: 12.08.2022).

объединяет в себе доступ к 23 сервисам, включающим образование, здоровье, транспорт, социальную поддержку и т. д. Причем проект структурирован и по адресату, и предусматривает 11 типов держателей карт, например, пенсионеров, студентов, учащихся школ и колледжей, беременных женщин, инвалидов и др.

Аналогичный проект, «Единая карта петербуржца», реализуется и в северной столице. Причем в Постановлении Правительства Санкт-Петербурга однозначно определен формат работы проекта – государственная информационная система (далее по тексту – ГИС)[15]. Хотя здесь следует заметить, что однозначного понятия ГИС сегодня нет даже в принятых на федеральном уровне нормативных правовых актах. В большинстве случаев ключевой характеристикой ГИС является банк данных, а также средства учета и обработки информации.

В документах, сопровождающих проект «Карта жителя Нижегородской области», используется термин «платформа»[16], в рамках которой интегрированы такие сервисы, как транспортная карта, банковская карта, карта школьника, запись к врачу и некоторые другие. В нормативных правовых актах подходы к определению понятия «цифровая платформа» также неоднозначны. В ряде случаев цифровая платформа фактически приравнивается к информационной системе или информационному порталу[17], в других случаях цифровая платформа рассматривается как более сложное явление, например, как «система алгоритмизированных взаимоотношений значимого количества участников рынка, объединенных общей информационной средой, обеспечивающая снижение транзакционных издержек за счет применения пакета цифровых технологий и изменения системы разделения труда»[18]. Второй подход более соответствует сложившимся в современной науке представлениям [6, с. 34–36].

Подчеркнем, что опыт внедрения подобных проектов не во всех регионах Российской Федерации удачен. Например, пилотный запуск проекта «Карта жителя Республики Татарстан» состоялся в 2016 г. в городе Зеленодольске[19]. На момент проведения эксперимента было анонсировано включение в проект таких разделов, как здравоохранение, транспорт, социальная защита, банковская сфера и торгово-сервисные предприятия. Тем не менее, несмотря на анонс и поддержку со стороны Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан, проект не получил широкого распространения.

Один из партнеров проекта, ПАО «АК Барс» Банк, выпускающий данную карту, уточняет, что чип данной пластиковой карты содержит платежные, социальные приложения и графическую информацию о владельце (фотографию, фамилию, имя и отчество, номер транспортного приложения, номер СНИЛС), а также квалифицированную электронную подпись. Но социальные сервисы по Карте жителя Республики Татарстан доступны только на территории г. Зеленодольска[20].

В октябре 2022 г. Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации представило проект электронного российского паспорта, который должен быть внедрен в трех субъектах Российской Федерации, включая Республику Татарстан. По информации ТАСС, электронный паспорт предполагали создать в виде смарт-карты и приложения с QR-кодом[21]. В июле 2022 г. проект получил новый вектор развития: по данным РБК, министр цифрового развития Республики Татарстан анонсировал создание «Карты жителя Республики Татарстан» на базе карты «Мир» в формате упрощенной замены проекта электронного паспорта[22]. В первую очередь, данный проект предусматривает возможность объединения разных идентификаторов в рамках единого цифрового профиля физического лица.

[15] О создании государственной информационной системы Санкт-Петербурга «Единая карта петербуржца» и внесении изменения в Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 30 декабря 2013 г. № 1095 [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 27 июля 2017 г. № 611 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 12.08.2022).

[16] Стратегия развития проекта «Карта жителя Нижегородской области» [Электронный ресурс]. URL: www.cdn.nn-card.ru (дата обращения: 12.08.2022).

[17] О статистической методологии расчета показателей национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства», федерального проекта «Повышение доступности туристических продуктов» [Электронный ресурс]: приказ Ростуризма от 14 октября 2021 г. № 466-Пр-21. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.08.2022).

[18] О Рекомендациях о сотрудничестве государств – участников СНГ в сфере цифрового развития [Электронный ресурс]: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 26 ноября 2021 г. № 53-12 // Единый реестр правовых актов и других документов СНГ. URL: www.cis.minsk.by (дата обращения: 12.08.2022).

[19] Карта жителя Республики Татарстан [Электронный ресурс] // Официальный сайт. URL: www.card.tatarstan.ru/o-karte.htm (дата обращения: 19.08.2022).

[20] Карта жителя Республики Татарстан [Электронный ресурс] // ПАО «АК Барс» Банк. URL: https://www.akbars.ru/individuals/cards/karta-zhitelya-respubliki-tatarstan (дата обращения: 19.08.2022).

[21] Электронный паспорт появится в трех регионах России до конца 2022 года [Электронный ресурс]. URL: www.tass.ru/obschestvo/12689625 (дата обращения: 19.08.2022).

[22] Идти с «Миром»: в РТ в 2022 году начнут выдавать карты жителя республики [Электронный ресурс]. URL: www.rt.rbc.ru/tatarstan/freenews/62d803309a7947752f690c1b (дата обращения: 19.08.2022).

Рис. Количество сервисов в региональном цифровом проекте

Проблемы цифровых проектов в регионах носят комплексный характер: это нормативная неопределенность, недостатки финансирования, сложности в привлечении негосударственных инвестиций, вовлечении бизнеса в подобные проекты в качестве участников и (или) партнеров, проблемы с подбором и квалификацией персонала ответственных органов исполнительной власти и подведомственных им организаций, сложности обеспечения безопасности персональных данных, неоднозначное отношение населения к подобным инициативам. И здесь стоит сказать о том, что инициатива подобных проектов идет «сверху», от органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц, в том числе связанных необходимостью выполнять запрос, установленный, например, Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы (п. 55). Соответственно, возникает вопрос: насколько учитываются реальные потребности населения региона во внедрении ИКТ и в какие именно государственно значимые сферы отношений?

Кроме того, разработчики цифровых проектов в регионах могут сталкиваться и с иными сложностями системного характера. Например, создание единого регистра льготников в субъектах зачастую осложняется необходимостью предварительной систематизации региональных льгот. Так, в Нижегородской области только по вопросам социальной поддержки семьи приняты 5 областных законов, которые конкретизируются в подзаконных нормативных правовых актах. Очевидно, без первоначальной работы по систематизации законодательства в данной сфере ее цифровизация будет затруднительна. И здесь еще более заметен разрыв в развитии регионов – как в сфере ИКТ, так и в праворегулирующей сфере. Так, концепция создания системы персонального учета социальных льгот для жителей Москвы с использованием «Социальной карты москвича» была принята еще в 2001 г.[23], что дало данному региону практически двадцатилетнюю «фору» по сравнению с иными субъектами Российской Федерации.

Среди существенных проблем развития цифровых проектов в регионах следует назвать отсутствие системности их внедрения и преемственности их развития. В 2021 г. Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации отчиталось, что «во исполнение поручения Президента Российской Федерации, субъекты Российской Федерации разработали и утвердили региональные стратегии цифровой трансформации ключевых отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления», причем общее количество проектов в стратегиях – 4 663. В частности, в Стратегии цифровой трансформации Нижегородской области проект «Карта жителя Нижегородской области» в качестве самостоятельного не назван и упоминается лишь раз в рамках работы над проектом «Центры управления регионов»[24]. В Стратегию в области циф-

[23] Об организации работ по созданию Единого реестра социальных льготников Москвы и «Социальной карты москвича»: распоряжение Правительства г. Москвы от 29 декабря 2001 г. № 585-РП // Вестник Мэрии Москвы. 2002. № 3. Январь.

[24] Стратегия цифровой трансформации Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: https://digital.gov.ru/uploaded/files/d45493860.pdf (дата обращения: 10.08.2022).

ровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления Республики Татарстан[25] проекты «Карта жителя Республики Татарстан» и «Электронный паспорт гражданина» не включены.

Следует назвать и еще один аспект, негативно влияющий на восприятие подобных инициатив населением: сложность решения вопроса ответственного субъекта. Подчеркнем, что специфика построения системы отчетности и обратной связи в проектном управлении государственного сектора – проблема общая, встречающаяся во многих странах, внедряющих проектный подход [9]. И это в том числе связано со сложной системой участников подобных проектов, включающих ответственные органы публичной власти, подведомственные им организации, в том числе – разработчиков программного обеспечения, банковские и иные организации, выступающие в качестве партнеров проекта. Например, в положении о проекте «Карта жителя Нижегородской области» к участникам проекта отнесены 22 субъекта, включая держателей карт. Очевидно, что установить зоны ответственности, порядок работы с обращениями граждан и в целом правовые последствия в таком случае достаточно непросто.

Представляется, что сегодня в доминирующем большинстве случаев реализация цифровых проектов в регионах нашей страны приводит к двум вариантам оснований для потенциального возникновения правовых последствий: совершения участниками проекта каких-либо неправомерных деяний или отрицательных результатов реализации проекта. Второй является критически важным. По мнению экспертов, в России успешными являются только четверть IT-проектов [5], причем, чем масштабнее проект, тем более высока вероятность его провальности. Проекты цифровой трансформации государственного сектора требуют существенных затрат соответствующих бюджетов, что делает вопрос предварительной и последующей оценки результативности проекта и правовых последствий его реализации значительным и требующим последовательного анализа и последующего правового регулирования.

Выводы. Исследование продемонстрировало, что правовое регулирование и практика реализации цифровых проектов в регионах неоднозначны. Правовое регулирование региональных цифровых проектов носит ситуативный, точечный характер, субъекты закрывают федеральный пробел – в виде отсутствия федеральной целевой программы «Цифровой регион», что неизбежно приводит к отсутствию системности, наиболее репрезентативно отражающейся на дефинитивном уровне.

Следует заметить, что подход регионов к цифровым проектам во многом является формальным, трансформирующим цифровизацию в некую самоцель деятельности органов государственной и муниципальной власти, торжество формы над содержанием, что приводит к появлению нежизнеспособных цифровых порталов и платформ, не пользующихся спросом у основного декларируемого заказчика – населения региона.

Для совершенствования правового регулирования и практики реализации цифровых проектов в регионах полагаем возможным предложить следующие решения. Во-первых, необходима терминологическая определенность в сфере региональной цифровой трансформации. Полагаем, по аналогии с национальным стандартом «Информационно-коммуникационные технологии в образовании» следует разработать национальный стандарт «Цифровая Россия. Цифровой регион. Цифровой (умный) город», устанавливающий общие положения цифровой территориальной трансформации, включая унифицированную терминологию.

Во-вторых, очевидно, следует возобновить работу по принятию Федеральной целевой программы «Цифровой регион», обобщив в нем направления региональной цифровизации, представленные в региональных стратегиях, а также опыт уже реализуемых в субъектах проектов. Для этого необходимо провести ревизию цифровых проектов в регионах, создав единый реестр, агрегирующий их правовую и информационную составляющую.

В-третьих, на наш взгляд, необходима систематическая оценка индекса удовлетворенности населения цифровыми проектами, реализуемыми в регионе. Вопросы ожиданий населения и их удовлетворенности в целом слабо интегрированы в систему оценки государственных проектов и программ, что вызывает обоснованную критику со стороны научного сообщества (хотя большинство исследований рассматривают данную проблематику с позиций экономики, менеджмента и управления персоналом). К сожалению, приходится констатировать, что, несмотря на провозглашение человека, его прав и свобод высшей ценностью в ст. 2 Конституции Российской Федерации[26], в массиве проектно-программных документов, документов стратегического планирования, отчетности и т. д. интересы населения субъекта Российской Федерации, его потребности нередко «теряются» инициаторами и разработчиками проектов цифровой трансформации.

[25] Стратегия в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: https://digital.gov.ru/uploaded/files/2-strategiya.pdf (дата обращения: 10.08.2022).

[26] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 19.08.2022).

Список литературы:

1. *Генералов И. Г., Губанова Е. В., Лосев А. Н.* Цифровая трансформация зернового хозяйства региона // Вестник НГИЭИ. 2022. № 5 (132).
2. *Горобец И.* Иркутская область на пути к цифровому региону // Метод. Государственное и муниципальное управление. 2019. № 1.
3. *Морозов И. В.* Направления цифровой трансформации российских регионов в условиях пандемии COVID-19 // Цифровая трансформация как вектор устойчивого развития: материалы IV всероссийской научно-практической конференции. Казань, 9 декабря 2021 г. Казань, 2021.
4. *Мухаметов Д. Р.* От умного города к цифровому региону: проблемы масштабирования сетей управления // Вопросы инновационной экономики. 2021. Т. 11. № 1.
5. *Прямоносов А.* Провальные проекты. Причины и решения. URL: https://wiseadvice-it.ru/o-kompanii/blog/articles/provalnye-proekty-prichiny-i-resheniya (дата обращения: 11.08.2022).
6. Развитие регулирования: новые вызовы в условиях радикальных технологических изменений: доклад к XX Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества (Москва, 9–12 апреля 2019 г.) / М. Я. Блинкин, А. С. Дупан, А. Ю. Иванов [и др.]; рук. авт. кол. Ю. В. Симачев. Москва, 2019.
7. *Стасюк М. В.* Цифровая трансформация и цифровое развитие регионов России // Актуальные научные исследования в современном мире. 2021. № 3-2 (71).
8. *Bolobonov D., Frolov A., Borremans A., Schuur P.* Managing Public Transport Safety Using Digital Technologies. Transportation Research Procedia. Vol. 54. 2021. URL: https://doi.org/10.1016/j.trpro.2021.02.140 (дата обращения: 10.08.2022).
9. *Caliste A. L. E.* The project management project-challenges in the public sector. Paper presented at PMI® Global Congress 2012-North America, Vancouver, British Columbia, Canada. Newtown Square, PA: Project Management Institute. URL: https://www.pmi.org/learning/library/project-management-challenges-public-sector-6033 (дата обращения: 10.08.2022).
10. *Dan Zhang L. G. Pee, Shan L. Pan, Lili Cui.* Big data analytics, resource orchestration, and digital sustainability: A case study of smart city development. Government Information Quarterly. Vol. 39. Issue 1. 2022. URL: https://

References:

1. *Generalov I. G., Gubanova E. V., Losev A. N.* Digital transformation of the region's grain economy // Bulletin NGIEI. 2022. № 5 (132).
2. *Gorobets I.* Irkutsk Region on the way to a digital region // Method. State and municipal administration. 2019. № 1.
3. *Morozov I. V.* Napravleniya cifrovoj transformacii rossijskih regionov v usloviyah pandemii COVID-19 // Cifrovaya transformaciya kak vektor ustojchivogo razvitiya: materialy IV vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii, Kazan', 9 dekabrya 2021 g. Kazan', 2021.
4. *Mukhametov D. R.* From a smart city to a digital region: problems of scaling control networks // Issues of innovative economy. 2021. Vol. 11. № 1.
5. *Pryamonosov A.* Proval'nye proekty. Prichiny i resheniya. URL: https://wiseadvice-it.ru/o-kompanii/blog/articles/provalnye-proekty-prichiny-i-resheniya (data obrashcheniya: 11.08.2022).
6. Razvitie regulirovaniya: novye vyzovy v usloviyah radikal'nyh tekhnologicheskih izmenenij: doklad k HKH Aprel'skoj mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva, Moskva, 9–12 aprelya 2019 g. / M. Ya. Blinkin, A. S. Dupan, A. Yu. Ivanov [i dr.]; ruk. avt. kol. Yu. V. Simachev. Moskva, 2019.
7. *Stasyuk M. V.* Digital transformation and digital development of Russian regions // Actual scientific research in the modern world. 2021. № 3-2 (71).
8. *Bolobonov D., Frolov A., Borremans A., Schuur P.* Managing Public Transport Safety Using Digital Technologies. Transportation Research Procedia. Vol. 54. 2021. URL: https://doi.org/10.1016/j.trpro.2021.02.140 (data obrashcheniya: 10.08.2022).
9. *Caliste A. L. E.* The project management project-challenges in the public sector. Paper presented at PMI® Global Congress 2012-North America, Vancouver, British Columbia, Canada. Newtown Square, PA: Project Management Institute. URL: https://www.pmi.org/learning/library/project-management-challenges-public-sector-6033 (data obrashcheniya: 10.08.2022).
10. *Dan Zhang L. G. Pee, Shan L. Pan, Lili Cui.* Big data analytics, resource orchestration, and digital sustainability: A case study of smart city development. Government Information Quarterly. Vol. 39. Issue 1. 2022. URL: https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101626 (data obrashcheniya: 10.08.2022).
11. *Elo sa Macedo, Jo o Teixeira, Carlos Sampaio, N lia Silva, Margarida C. Coelho, Myrs-*

doi.org/10.1016/j.giq.2021.101626 (дата обращения: 10.08.2022).
11. *Elo sa Macedo, Jo o Teixeira, Carlos Sampaio, N lia Silva, Margarida C. Coelho, Myrsini Glinos, Jorge M. Bandeira.* Real-time information systems for public transport: user perspective. Transportation Research Procedia. Vol. 52. 2021. URL: https://doi.org/10.1016/j.trpro.2021.01.088 (дата обращения: 10.08.2022).
12. *Johanna Ylipulli, Aale Luusua.* Smart cities with a Nordic twist? Public sector digitalization in Finnish data-rich cities. Telematics and Informatics. Vol. 55. 2020. URL: https://doi.org/10.1016/j.tele.2020.101457 (дата обращения: 10.08.2022).
13. *Luis Andre Wernecke Fumagalli, Denis Alcides Rezende, Thiago Andr Guimar es.* Challenges for public transportation: Consequences and possible alternatives for the Covid-19 pandemic through strategic digital city application. Journal of Urban Management. Vol. 10. Issue 2. 2021. URL: https://doi.org/10.1016/j.jum.2021.04.002 (дата обращения: 10.08.2022).
14. The Value of Sustainable Urbanization: World Cities Report 2020. United Nations Human Settlements Programme, 2020. URL: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf (дата обращения: 10.08.2022).

ini Glinos, Jorge M. Bandeira. Real-time information systems for public transport: user perspective. Transportation Research Procedia. Vol. 52. 2021. URL: https://doi.org/10.1016/j.trpro.2021.01.088 (data obrashcheniya: 10.08.2022).
12. *Johanna Ylipulli, Aale Luusua.* Smart cities with a Nordic twist? Public sector digitalization in Finnish data-rich cities. Telematics and Informatics. Vol. 55. 2020. URL: https://doi.org/10.1016/j.tele.2020.101457 (data obrashcheniya: 10.08.2022).
13. *Luis Andre Wernecke Fumagalli, Denis Alcides Rezende, Thiago Andr Guimar es.* Challenges for public transportation: Consequences and possible alternatives for the Covid-19 pandemic through strategic digital city application. Journal of Urban Management. Vol. 10. Issue 2. 2021. URL: https://doi.org/10.1016/j.jum.2021.04.002 (data obrashcheniya: 10.08.2022).
14. The Value of Sustainable Urbanization: World Cities Report 2020. United Nations Human Settlements Programme, 2020. URL: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf (data obrashcheniya: 10.08.2022).

Для цитирования:

Трусов Николай Александрович, Елисеева Вера Сергеевна. Правовое регулирование и опыт реализации цифровых проектов в регионах Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64). С. 42–51.

For citation:

Trusov Nikolay Alexandrovich, Eliseeva Vera Sergeevna. Legal Regulation and Experience in Implementing Digital Projects in the Regions of the Russian Federation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 4 (64). P. 42–51.

УГОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА России

Гонов Шамиль Хасанович,
кандидат технических наук,
заместитель начальника кафедры
информационных технологий,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ORCID 0000-0001-5714-5356
E-mail: gonov@bk.ru

Горошко Игорь Владимирович,
доктор технических наук, профессор,
профессор кафедры информационных технологий,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8;
заведующий отделом правовой статистики
и информационного обеспечения прокурорской
деятельности,
Университет прокуратуры Российской Федерации,
Российская Федерация, 117638, г. Москва,
ул. Азовская, д. 2, корп. 1

ORCID 0000-0002-0749-992X
E-mail: GGoroshko@agprf.org

Лебедев Вадим Николаевич,
кандидат технических наук, доцент,
старший научный сотрудник отдела правовой
статистики и информационного обеспечения
прокурорской деятельности,
Университет прокуратуры Российской Федерации,
Российская Федерация, 117638, г. Москва,
ул. Азовская, д. 2, корп. 1
E-mail: lvn-73@mail.ru

Shamil Hasanovich Gonov,
Candidate of Technology,
Deputy Head of the Information Technology Department,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8

ORCID 0000-0001-5714-5356
E-mail: gonov@bk.ru

Igor Vladimirovich Goroshko,
Doctor of Technology, Professor,
Professor of the Information Technology Department,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8;
Head of the Department of Legal Statistics
and Information Support of Prosecutorial Activities,
University of the Prosecutor's Office
of the Russian Federation,
Russian Federation, 117638, Moscow,
Azovskaya St., 2, building 1

ORCID 0000-0002-0749-992X
E-mail: GGoroshko@agprf.org

Vadim Nikolaevich Lebedev,
Candidate of Technology, Associate Professor,
Senior Researcher of the Department of Legal Statistics
and Information Support of Prosecutorial Activities,
University of the Prosecutor's Office
of the Russian Federation,
Russian Federation, 117638, Moscow,
Azovskaya St., 2, building 1
E-mail: lvn-73@mail.ru

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

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

УДК 351.74

DOI 10.24412/2072-9391-2022-464-52-60

Дата поступления статьи: 11 июля 2022 г.
Дата принятия статьи в печать: 8 декабря 2022 г.

ISSN 2072-9391
Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64)

Система профилактики правонарушений: отдельные аспекты анализа форм статистической отчетности

Crime Prevention System: Some Aspects of Analysis of Statistical Reporting Forms

Аннотация

Актуальность: в число приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел входит задача повышения эффективности профилактики правонарушений. Для системы государственного управления данная проблема является многоаспектной и комплексной. Очевидно, что для ее решения субъекты профилактики должны получать актуальную и достоверную информацию о различных объектах профилактики. Добиться этого можно за счет совершенствования системы информационного обеспечения управленческой деятельности правоохранительных органов, в том числе данных правовой статистики.

Постановка проблемы: несовершенство системы информационного обеспечения приводит к снижению качества и полноты информации. Ключевой проблемой, препятствующей принятию эффективных управленческих решений, является неоднородность данных правовой статистики, а также несопоставимость информации, содержащейся в статистической отчетности.

Цель исследования: выработка новых подходов к совершенствованию существующей системы информационного обеспечения в сфере профилактики правонарушений.

Методы исследования: сравнительно-правовой, системный подход, контент-анализ, статистический анализ.

Результаты и основные выводы: несопоставимость статистических данных способствует неоднозначности суждений и существенно снижает обоснованность оценки эффективности профилактических мероприятий, а также возможность осуществления ее прогноза.

Во-первых, необходимо усилить роль статистической отчетности о профилактике правонарушений за счет повышения статуса с ведомственной формы отчетности до государственной; во-вторых, разработать единую для всех субъектов профилактики форму статистической отчетности с унифицированной системой показателей и реквизитным составом; в-третьих, разработать единые для всех субъектов профилактики методические рекомендации по формированию ключевых статистических показателей.

Ключевые слова: *профилактика правонарушений; правовая статистика; формы статистической отчетности; статистические данные; анализ данных; информационное обеспечение.*

Abstract

Relevance: among the priority areas of activity of the internal affairs bodies is the task of increasing the effectiveness of crime prevention. For the public administration system, this problem is multifaceted and complex. It is obvious that in order to solve it, the subjects of prevention must receive relevant and reliable information about the various objects of prevention. This can be achieved by improving the system of information support for the management activities of law enforcement agencies, including legal statistics.

Formulation of the problem: the imperfection of the information support system leads to a decrease in the quality and completeness of information. The key problem hindering the adoption of effective management decisions is the heterogeneity of legal statistics, as well as the incompatibility of information contained in statistical reporting.

The purpose of the study: the development of new approaches to improve the existing system of information support in the field of crime prevention.

Research methods: comparative law, systematic approach, Content Analysis, statistical analysis.

Results and main conclusions: the incomparability of statistical data contributes to the ambiguity of judgments and significantly reduces the validity of the assessment of the effectiveness of preventive measures, as well as the possibility of its forecast.

Firstly, it is necessary to strengthen the role of statistical reporting on crime prevention by raising the status from a departmental reporting form to a state one; to develop uniform, for all subjects of prevention, guidelines for the formation of key statistical indicators.

Keywords: *prevention of offenses; law statistics; the forms of statistical reporting; statistics; data analysis; information and analytical support.*

Одним из ключевых направлений государственной системы управления выступает развитие профилактики правонарушений. Для своевременного и эффективного реагирования ее на динамику правонарушений важно совершенствовать систему информационно-аналитического обеспечения. В данной связи возникает необходимость анализа первичных статистических данных. Основным источником информации в исследуемой области выступают сведения, содержащиеся в формах статистической отчетности, агрегирующих данные о состоянии преступности и результатах противодействия ей.

Актуальные проблемы профилактики правонарушений рассматривались в трудах многих отечественных ученых [1; 6] как в сравнительно-правовом [2; 5], так и в криминологическом аспектах [4; 7]. Однако вопросы совершенствования информационно-аналитического обеспечения системы профилактики правонарушений рассматривались в недостаточной степени [8].

Вопросы профилактики правонарушений неоднократно находили свое отражение в документах стратегического планирования и иных нормативных правовых актах. Определяя одним из национальных приоритетов государственную и общественную безопасность, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации[1] (далее – Стратегия-2015) подчеркивала, что названные виды безопасности могут быть обеспечены в том числе путем совершенствования единой государственной системы профилактики правонарушений в первую очередь среди несовершеннолетних и иных правонарушений, включая мониторинг и оценку правоприменительной практики.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации[2] (далее – Стратегия-2021), пришедшая на смену Стратегии-2015, в число задач, которые необходимо решить для достижения целей обеспечения государственной и общественной безопасности, включила и задачу развития единой государственной системы профилактики правонарушений.

Стратегия-2021 особое внимание уделяет необходимости предупреждения проявлений радикализма, профилактики экстремистских и иных проявлений, прежде всего среди несовершеннолетних и молодежи; предупреждению правонарушений и преступлений, совершаемых с использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ); предупреждению преступлений коррупционной направленности и ряда других правонарушений.

Механизмы решения ряда из вышеперечисленных задач раскрываются в специальных доктринальных документах. Так, Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации[3] предусматривает принятие на региональном и муниципальном уровнях целевых программ, направленных на профилактику экстремизма и терроризма; проведение профилактической работы с лицами, подверженными влиянию экстремистской идеологии; предотвращение любых форм дискриминации; проведение мониторинга девиантного поведения молодежи. Эти и другие меры должны быть реализованы в самых различных сферах человеческой деятельности: в сфере законодательства, правоохранительной деятельности, миграции, образования, культуры.

Стратегия экономической безопасности Российской Федерации[4] в качестве задач, которые необходимо решить для обеспечения безопасности экономической деятельности, рассматривает профилактику рейдерских захватов, иных преступных действий в хозяйственно-финансовой сфере; профилактику формирования коррупционных схем взаимодействия должностных лиц бизнес-структур и представителей органов государственной власти; предотвращение преднамеренного банкротства.

В Стратегии государственной антинаркотической политики[5] раскрывается содержание мер по профилактике и раннему выявлению незаконного потребления наркотиков, а также сокращению количества преступлений и правонарушений, связанных с их незаконным оборотом. Базовым нормативным правовым актом, регулирующим общественные отношения в сфере профилактики правонарушений, является Федеральный закон 2016 г.[6] (далее – ФЗ № 182).

Отдельные направления профилактики рассматриваются в специальном законодательстве, в частности: Федеральном законе от 8 янва-

[1] О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом Рос. Федерации 28 ноября 2014 г. № Пр-2753) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 13 мая 2017 г. № 208. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[5] Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 23 ноября 2020 г. № 733. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[6] Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ря 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»; Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»; Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»; Федеральном законе от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»; Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и ряде других.

В числе основных направлений деятельности полиции в соответствии с Федеральным законом «О полиции»[7] входит предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений. Также на МВД России и территориальный орган МВД России по субъекту Российской Федерации возложены полномочия по разработке и принятию мер по предупреждению преступлений и административных правонарушений, а также по выявлению и устранению причин и условий, им способствующих[8]. Вопросам профилактики посвящены ведомственные организационно-распорядительные документы. Так, в МВД России действует приказ, который определяет основные направления и задачи предупреждения преступлений, формы и методы этой деятельности, а также ее организацию[9].

Выступая на расширенном заседании коллегии МВД России 17 февраля 2022 г. [3], Президент Российской Федерации В. В. Путин в перечне приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел на текущий год снова выделил задачу эффективной профилактики правонарушений, назвав ее комплексной, и тем самым подчеркнул ее многоаспектность как с точки зрения объектов профилактики (в выступлении были упомянуты молодежь, подростки, мигранты, участники дорожного движения), так и с точки зрения субъектов, участвующих в ее решении.

Действительно, профилактика правонарушений входит в сферу деятельности многих федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Каждый из этих органов осуществляет свои полномочия, реализует права и исполняет обязанности в соответствии с действующим законодательством.

Выбор направлений повышения эффективности функционирования системы профилактики правонарушений предопределяет необходимость проведения анализа динамики значений показателей, характеризующих работу ее субъектов.

Соответствующие сведения собирались МВД России в форме статистической отчетности «О ходе реализации Комплексной программы профилактики правонарушений» (наименование формы «Профилактика-КП», код формы – 039), которая стала предоставляться субъектами профилактики с 1 января 2006 г. В этой форме (далее – Отчет-2006) присутствовали пять разделов, каждый из которых отражал статистические сведения: «о ходе проведения комплексных и целевых оперативно-профилактических мероприятий»; «об учете лиц»; «о состоянии профилактической работы»; «о состоянии работы по ресоциализации лиц» и «по обеспечению безопасности объектов с массовым пребыванием людей», которые, начиная с 2017 г., использовались для построения описательных характеристик системы профилактики правонарушений в Российской Федерации, правовые и организационные основы которой были установлены ФЗ № 182.

В 2020 г. форма Отчета-2006 претерпела существенные изменения, которые нашли свое отражение не только в ее наименовании (отчет стал называться «О реализации мероприятий в сфере профилактики правонарушений»), но и в реквизитном составе, составе показателей, количестве разделов, их наполнении и т. п. Измененная форма «Профилактика-КП» была введена в действие приказом МВД России от 25 августа 2020 г. № 597 (далее – Отчет-2020). В отличие от предшествующего, обновленный вариант Отчета-2020 включает четыре раздела с соответствующими сведениями: «об учете лиц»; «о состоянии профилактической работы»; «о состоянии работы по ресоциализации, социальной адаптации и реабилитации лиц» и «по обеспечению безопасности объектов с массовым пребыванием людей».

Все разделы заполняются территориальными органами МВД России на региональном уровне на основании первичных данных, полученных от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также данных служебной деятельности. В формировании первого, второго и четвертого разделов принимают участие и окружные управления на транспорте МВД России.

[7] О полиции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[8] Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[9] О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений (вместе с «Инструкцией о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений») [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Помимо некоторой корректировки названий и уменьшения количества разделов, в Отчете-2020 появились показатели, которые в Отчете-2006 отсутствовали:

– в раздел 1 «Сведения об учете лиц» были включены показатели: «Количество лиц, состоящих на учетах в медицинских организациях с диагнозом "алкоголизм"»; «Количество лиц, страдающих психическими расстройствами, состоящих на учетах в медицинских организациях на активном диспансерном наблюдении и представляющих социальную опасность»; «Количество лиц, осужденных к наказаниям и мерам уголовно-правового характера, не связанным с изоляцией от общества»;

– в раздел 2 «Сведения о состоянии профилактической работы» – показатель «Количество добровольно сданного на возмездной основе из незаконного оборота предметов вооружения, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств»;

– в раздел 3 «Сведения о состоянии работы по ресоциализации, социальной адаптации и реабилитации лиц» – показатель «Количество действующих специализированных учреждений по оказанию помощи лицам, находящимся в тяжелой степени опьянения и утратившим способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке и не нуждающимся в медицинской помощи»;

– в раздел 4 «Сведения по обеспечению безопасности объектов с массовым пребыванием людей» – показатели: «Количество мест специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения»; «Количество объектов транспортной инфраструктуры, расположенных на территории субъекта Российской Федерации».

В то же время ряд показателей, например, такие, как «Создано межведомственных комиссий по профилактике правонарушений», «Финансирование, выделенное на реализацию мероприятий комплексной программы профилактики правонарушений» (из раздела 3 Отчета-2006) и «Количество действующих спортивных и военно-патриотических учреждений, учреждений культуры с профилем декоративно-прикладного искусства» (из раздела 4 Отчета-2006), не вошли в Отчет-2020.

Кроме того, в ходе сравнения этих двух отчетов были отмечены существенные различия в смысловой интерпретации и, соответственно, в числовых значениях у близких по своей сути показателей. Так, в разделе 5 Отчета-2006 учитывалось количество *объектов транспорта,* оборудованных системами видеоконтроля пассажиропотока (в 2019 г. оно равнялось 4 442), в то время как в Отчете-2020 речь уже шла о количестве аналогичных объектов *транспортной инфраструктуры*, расположенных на территории субъекта Российской Федерации (в 2020 г. оно составило всего 2 063; в 2021 г. – 2 254).

Произошедшие радикальные изменения форм статистической отчетности о ходе реализации профилактических мероприятий не позволяют провести сопоставимый анализ представленных в них сведений.

Единственным выходом из сложившейся ситуации неоднородности данных может служить изучение рядов динамики в названных отчетах по отдельности на временном интервале с 2017 по 2021 г. При этом выбор того или иного показателя для анализа должен определяться степенью отражения в нем основных направлений и средств реализации профилактики правонарушения, как они определены ст. 6 ФЗ № 182.

Одним из таких направлений является развитие системы учета лиц, склонных к совершению правонарушений. Сведения о данном учете можно найти как в Отчете-2006, так и в Отчете-2020, с тем отличием, что в них отражаются результаты деятельности разных субъектов. Так, в разделе 2 Отчета-2006 приводятся сведения о лицах, освободившихся из мест лишения свободы и состоящих на учете в органах внутренних дел.

С 2017 по 2019 г. мы отмечаем увеличение их количества почти на 24 % (в 2019 г. – 548 167 (+29,9 %), в 2018 г. – 421 985 (–4,6 %), в 2017 г. – 442 201). При этом численность несовершеннолетних, поставленных на учет за этот же период, выросло почти в три раза (в 2019 г. – 594 (+121,6 %), в 2018 г. – 268 (+34 %), в 2017 г. – 200).

Подобная динамика позволяет положительно оценить отдельные аспекты профилактического учета, поскольку с 2017 по 2019 г. количество освобожденных из исправительных колоний для взрослых снизилось почти на 4 %, а из воспитательных колоний для несовершеннолетних, хотя и возросло, но очень незначительно (+1,5 %).

Число больных алкоголизмом, наркоманией, туберкулезом и СПИДом из лиц рассматриваемой категории, поставленных на медицинский учет, с 2017 по 2019 г. сократилось более чем на 26 % (с 43 591 в 2017 г. до 32 274 – в 2019 г.) при одновременном уменьшении общей по стране численности пациентов с такими диагнозами.

В разделе 1 Отчета-2020 мы находим информацию, которую, как мы уже отмечали, трудно сопоставить с данными соответствующего раздела Отчета-2006 и которая подтверждает сделанный выше вывод о радикальном пересмотре системы показателей учета лиц.

В новой системе используются такие показатели, как «Количество лиц, состоящих на учете в медицинских организациях с диагнозом “алкоголизм” (в том числе несовершеннолетних)», «Количество лиц, страдающих психическими расстройствами, состоящих на учетах в медицинских организациях на активном диспансерном наблюдении и представляющих социальную опасность», «Количество лиц, осужденных к наказаниям и мерам уголовно-правового характера, не связанным с изоляцией от общества» и ряд других.

Значения этих показателей в 2021 г. претерпели следующие изменения по сравнению с АППГ и составили: +2,4 %; –60,7 %; –28,3 % и +6,5 % соответственно.

Несопоставимость данных, приведенных в двух отчетах, наиболее наглядно демонстрируют близкие по своей сути показатели, такие, например, как «Количество трудоустроенных лиц, освободившихся из мест лишения свободы» (строка 11 раздела 2 Отчета-2006) и «Число трудоустроенных лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и лиц, осужденных к наказаниям и мерам уголовно-правового характера, не связанным с изоляцией от общества, обратившихся в Центры занятости населения» (строка 41 раздела 3 Отчета-2020).

Если Отчет-2006 фиксирует снижение числа трудоустроенных на 9 % (с 65 544 – в 2017 г. до 59 628 – в 2019 г.), то Отчет-2020 показывает снижение на 14,4 %, при этом в абсолютном выражении значение показателя уменьшилось более, чем в пять раз (11 322 – в 2020 г. и 9 689 – в 2021 г.).

Отличия Отчета-2020 проявляются и в том, что в его первом разделе для лиц, осужденных к наказаниям и мерам уголовно-правового характера, не связанным с изоляцией от общества, вводятся отдельные строки с целью учета тех из них, которые обязаны пройти курс лечения от наркомании (в 2021 г. +7 % по сравнению с АППГ), а также курсы медицинской (+10,4 %) и социальной реабилитации (+4,7 %). В Отчете-2006 подобные сведения не приводятся.

Одно из приоритетных направлений профилактики правонарушений связано с предупреждением безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних.

Решение этой важной задачи достигается использованием многих средств, в том числе и совершенствованием описанной выше системы учета лиц.

Кроме того, в последние годы идет процесс развития правового регулирования в указанной области, реализуются различные формы профилактического воздействия.

В разделе 2 Отчета-2020 (строка 6) приводятся данные о количестве принятых (действующих) региональных законов (строка 6) и постановлений (строка 19), регулирующих вопросы социальной адаптации безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних. В 2021 г. эти значения равнялись 139 и 174 соответственно, что на 23 % (10,1 %) превышает аналогичные показатели прошлого 2020 г.

Действенной мерой предотвращения вовлечения несовершеннолетних в противоправное поведение и группы деструктивной направленности является их образование, организация досуга и развитие системы социального обслуживания.

Вместе с тем статистические данные свидетельствуют, скорее, о преобладании негативных тенденций в этой сфере.

За период с 2017 по 2019 г. число функционирующих учреждений социального обслуживания граждан, их реабилитации и адаптации сократилось с 2 994 до 2 803 (или на 6,4 %), а общее число содержавшихся в них несовершеннолетних, вернувшихся из воспитательных колоний или спецучреждений и не имеющих жилья – на 91,1 %.

Также уменьшилось и количество специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, находящихся на территории субъекта Российской Федерации и действующих спортивных и военно-патриотических учреждений, учреждений культуры с профилем декоративно-прикладного искусства (на 5,9 % и 4,7 % соответственно). При этом больше всего сокращение коснулось военно-патриотических лагерей – почти на 43 %.

За 2020–2021 гг. переломить наметившиеся процессы не удалось. Согласно разделу 3 Отчета-2020 число социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних, центров помощи детям, оставшимся без попечения родителей и центров социальной помощи семье и детям в 2021 г. уменьшилось на 6,4 %, 5,7 % и 4,9 % соответственно. При этом статистика фиксирует востребованность подобных социальных учреждений. Прирост обращений в них несовершеннолетних, находящихся в конфликте с законом (*формулировка, используемая в строке 31 раздела 3 Отчета-2020*) составил в 2021 г. 26,6 % по сравнению с АППГ.

В комплекс мер профилактического воздействия на несовершеннолетних, предупреждающих совершение ими правонарушений, входит и оказание помощи в поиске работы.

Данные Отчета-2006 показывают существенное снижение количества трудоустроенных несовершеннолетних. Так, их число из категории лиц, состоящих на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних, с 2017 по 2019 г.

сократилось на 15,3 %; из категории выпускников интернатов и детских домов, лагерей – на 59,2 %. В Отчете-2020 соответствующие показатели отсутствуют.

В целях формирования единых подходов к организации выполнения мероприятий по профилактике правонарушений в субъектах Российской Федерации, городах и муниципальных образованиях принимаются различные организационные меры.

Сведения о результатах их осуществления приведены только в Отчете-2006, раздел 3.

В строке 1 этого раздела указывается количество должностей заместителей глав администраций (правительств) по профилактической работе в административно-территориальных делениях. В 2019 г. наблюдался рост числа таких должностей на 8,4 % (298, по сравнению с АППГ), однако в сравнении с 2017 г. фиксируется снижение на 9,7 % (в 2018 г. – 275 (–16,7 %), в 2017 г. – 330). Основное сокращение происходит в муниципальных образованиях в сельской местности, несмотря на некоторый рост в 2019 г. (в 2019 г. – 182 (+2,8 %), в 2018 г. – 177 (–26,3 %), в 2017 г. – 240 (–11,8 %)). Самое значительное увеличение таких должностей приходится на города с районным делением (в 2019 г. –30 (+30,4 %), в 2018 г. – 23 (+155,6 %), 9 – 2017 г.).

Наряду с принятием нормативных правовых актов в сфере профилактики правонарушений, ведется и разработка соответствующих комплексных программ. Так, в 2019 г. число таких программ составило 806 (+16,8 %, по сравнению с АППГ), самое значительное их увеличение отмечается в городах без районного деления – 209 (+35,7 %) и в муниципальных образованиях в сельской местности – 515 (+10 %).

Вместе с тем здесь необходимо подчеркнуть неустойчивость тенденции увеличения данного показателя. В 2018 г. количество комплексных программ профилактики правонарушений уменьшилось по сравнению с 2017 г. на 11,1 % и равнялось 690 (в 2017 г. – 776). Существенное снижение происходило в городах без районного деления (2018 г. – 154 (–40 %), 2017 г. – 257), в субъектах Российской Федерации (2018 г. – 17 (–32 %), 2017 г. – 25) и в городах с районным делением (2018 г. – 51 (–10,5 %), 2017 г. – 57).

Одним из показателей состояния профилактической работы является количество созданных межведомственных комиссий по профилактике правонарушений. Число комиссий растет – в 2019 г. их создано 350, что на 12,2 % больше, чем в 2018 г. и на 8 % – чем в 2017 г. (в 2018 г. – 312 (–3,7 %), в 2017 г. – 324). Самый большой рост наблюдается в городах с районным делением (в 2019 г. – 44 (+46,7 %), в 2018 г. – 30 (+114,3 %), в 2017 г. – 14).

Увеличиваются и размеры финансирования, выделенные на реализацию мероприятий комплексной программы профилактики правонарушений: в 2019 г. было выделено 46 247 577 000 руб., что на 26,6 % больше, чем в 2018 г. (2018 г. – 36 530 394 000 руб. (+11,3 %), 2017 г. – 32 807 593 000 руб.).

Из форм профилактического воздействия в Отчете-2006 фиксируются и сведения о ходе правового просвещения и правового информирования. Здесь также наблюдается разнонаправленность тенденций, сформированных в эти годы:

1. Доклады, лекции, беседы на правовые темы в трудовых коллективах и перед населением (в 2019 г. – 346 490 (–9,4 %), в 2018 г. – 382 464 (–9,1%), в 2017 г. – 420 849).

2. Соответствующие публикации в средствах массовой информации (в 2019 г. – 517 263 (–22,5 %), в 2018 г. – 667 457 (–15,9 %), в 2017 г. – 793 942).

3. Осуществлено выступлений на радио и телевидении (в 2019 г. – 199 118 (+17,4 %), в 2018 г. – 169 592 (–34,4 %), в 2017 г. – 258 472).

4. Проведено комплексных оздоровительных, физкультурно-спортивных и агитационно-пропагандистских мероприятий (в 2019 г. – 369 897 (+5,9 %), в 2018 г. – 349 140 (–1,3 %), в 2017 г. – 353 720).

Среди иных мер, предусмотренных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами остановимся на работе, связанной со стимулированием деятельности правоохранительной направленности.

Сведения о такой работе стали собираться, начиная с 2020 г., и касаются вопросов нормативного правового регулирования и организации добровольной возмездной сдачи гражданами оружия, патронов, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств.

Отчет-2020 (раздел 2) показывает положительную динамику числа принятых (действующих) на региональном уровне постановлений (распоряжений, указов), направленных на стимулирование граждан за содействие полиции в охране общественного порядка (в 2021 г. +52,7 % по сравнению с АППГ); за добровольную сдачу незаконно хранящегося оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств (+4,6 %).

Прилагаемые усилия позволили достичь положительных результатов по отдельным направлениям. Число единиц добровольно сданного на возмездной основе незаконно хранящегося оружия возросло на 23,1 % (с 5 964 в 2020 г. до 7 344 в 2021 г.), в том числе нарезного –

на 20,6 % (с 538 в 2020 г. до 649 в 2021 г.). Вместе с тем серьезно уменьшилась сдача взрывных устройств (в единицах) и взрывчатых веществ (в граммах) (–62,3 % и –45,8 % соответственно), что может быть объяснено сокращением их количества.

Представленные данные еще раз подтверждают высказанный выше тезис о невозможности сравнения значений показателей, используемых в Отчете-2006 и Отчете-2020. Вместе с тем, как известно, многие правила несвободны от исключений, которые наличествуют и в нашем случае.

По показателю «Составлено протоколов об административных правонарушениях по статье 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в отношении должностных лиц, не реагирующих на представления» возможно провести сопоставление значений на всем временном интервале с 2017 по 2021 гг.

Приведенные данные демонстрируют разнонаправленную динамику: в 2017 г. количество составленных протоколов равнялось 3 623, в 2018 г. – 3 294 (–9,1 %), в 2019 г. – 2 734 (–17 %), в 2020 г. – 3 707 (+35,6 %), в 2021 г. – 2 717 (–26,7 %). За период с 2017 г. по 2021 г. прирост составил – 25 %.

Еще одним сопоставимым показателем в названных разделах является показатель «Количество уголовных дел, по которым приняты меры непроцессуального характера по устранению причин и условий, способствовавших совершению преступлений». Для него характерна устойчивая отрицательная тенденция: в 2017 г. – 436 888, в 2018 г. – 317 578 (–27,3 %), в 2019 г. – 312 830 (–1,5 %), в 2020 г. – 299 254 (–4,3 %), в 2021 г. – 285 443 (–4,6 %). Падение темпа прироста в 2021 г. по сравнению с 2017 г. составило 34,7 %.

Подводя итог вышесказанному, можно заключить, что информация, содержащаяся в двух рассмотренных отчетах, не позволяет с достаточной степенью уверенности сформулировать выводы о современном состоянии системы профилактики правонарушений и выработать предложения по повышению ее эффективности.

К сожалению, отмеченная для большинства показателей несопоставимость данных способствует неоднозначности суждений и существенно снижает обоснованность оценки эффективности профилактических мероприятий, а также возможность осуществления ее прогноза. Выходом из создавшегося положения может служить повышение статуса статистической отчетности о профилактике правонарушений и разработка единой для всех субъектов профилактики формы отчетности с унифицированной системой показателей и реквизитным составом. Кроме этого, представляется целесообразной разработка единых для всех субъектов профилактики методических рекомендаций по формированию ключевых статистических показателей.

Список литературы:

1. *Беляева Т. Н.* Противодействие экстремизму органами внутренних дел в свете реализации государственной Стратегии // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 2 (42).
2. *Воеводина Т. Г.* Реализация функции профилактики правонарушений несовершеннолетних в деятельности органов прокуратуры // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 3 (91).
3. Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России (17 февраля 2022 года) // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/67795 (дата обращения: 05.07.2022).
4. *Капинус О. С.* Совершенствование мер по предотвращению вовлечения несовершеннолетних в противоправную и деструктивную деятельность // Законы России: опыт, анализ, практика. 2022. № 4.

References:

1. *Belyaeva T. N.* Russia s National Strategy of Defeating Extremism: the Role in Furthering It Played by Bodies and Units of the Ministry of Internal Affairs // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2017. № 2 (42).
2. *Voevodina T. G.* Implementation of the Function of Prevention of Juvenile Delinquency in the Activities of the Prosecutor's Office // Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL). 2022. № 3 (91).
3. Vystuplenie Prezidenta Rossijskoj Federacii V. V. Putina na rasshirennom zasedanii kollegii MVD Rossii (17 fevralya 2022 goda) // Oficial'nyj sajt Prezidenta Rossijskoj Federacii. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/67795 (data obrashcheniya: 05.07.2022).
4. *Kapinus O. S.* Improving Measures to Prevent the Involvement of Minors in Illegal and Destructive Activities // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2022. № 4.

5. *Милёхин В. А.* Основные объекты сравнительно-правовых исследований в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Закон и право. 2021. № 4.
6. *Подчерняев А. Н.* Предупреждение преступности как приоритетное направление деятельности органов внутренних дел // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова. 2018. № 2 (75).
7. *Раскина Т. В.* Эффективность профилактики правонарушений несовершеннолетних в контексте анализа их повторной преступности // Законность. 2022. № 6 (1052).
8. *Смагина Т. А., Ковалева Н. Н.* Классификация информационных технологий, используемых в работе системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 4.

5. *Milekhin V. A.* The main objects of comparative legal research in the field of prevention of child neglect and delinquency // Zakon i pravo. 2021. № 4.
6. *Podchernyaev A. N.* Crime prevention as a priority direction of activities of institutions of internal affairs // Scientific Bulletin of the Orel Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation named after V. V. Lukyanov. 2018. № 2 (75).
7. *Raskina T. V.* Efficiency of prevention of delinquency among the minors in the context of the analysis of their repeated crimes // Zakonnost'. 2022. № 6 (1052).
8. *Smagina T. A., Kovaleva N. N.* Classification of information technologies used in the work of the system of prevention of neglect and juvenile delinquency // Pravovaya politika i pravovaya zhizn'. 2020. № 4.

Для цитирования:

Гонов Шамиль Хасанович, Горошко Игорь Владимирович, Лебедев Вадим Николаевич. Система профилактики правонарушений: отдельные аспекты анализа форм статистической отчетности // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64). С. 52–60.

For citation:

Gonov Shamil Hasanovich, Goroshko Igor Vladimirovich, Lebedev Vadim Nikolaevich. Crime Prevention System: Some Aspects of Analysis of Statistical Reporting Forms // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 4 (64). P. 52–60.

Лапунова Юлия Андреевна,
кандидат юридических наук, доцент,
заместитель начальника кафедры
организации оперативно-
разыскной деятельности,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ORCID 0000-0002-8461-6982
E-mail: Lapunova2022@yandex.ru

Yulia Andreevna Lapunova,
Candidate of Law, Associate Professor,
Deputy Head of Department Organization
of Operational-Search Activities,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8

ORCID 0000-0002-8461-6982
E-mail: Lapunova2022@yandex.ru

Научная специальность:
5.1.4. Уголовно-правовые науки

Scientific specialty:
5.1.4. Criminal Law Sciences

УДК 343.972

DOI 10.24412/2072-9391-2022-464-61-65

Дата поступления: 18 августа 2022 г.
Дата принятия статьи в печать: 8 декабря 2022 г.

Профилактика подозрительных операций (необычных сделок), способствующих причинению значительного материального ущерба личности, обществу, государству

Prevention of Suspicious Transactions (Unusual Transactions) that Contribute to Causing Significant Material Damage to an Individual, Society, State

Аннотация

Актуальность: основываясь на принципах наступательности, целеустремленности, целесообразности, мультипликативности и других важнейших основополагающих начал, органы внутренних дел Российской Федерации ставят перед собой амбициозные цели по защите личности, общества и государства от преступных посягательств и недопущению причинения значительного материального ущерба в результате их совершения в условиях развития цифрового общества и цифровой экономики. Данная цель может быть достигнута трансформацией оперативно-розыскной деятельности – важнейшего направления оперативно-служебной деятельности, заключающегося в организации предупреждения, выявления и раскрытия преступлений, в ходе осуществления которой кардинальным образом должны применяться новые цифровые технологии.

Постановка проблемы: именно организация своевременного и комплексного выявления

Abstract

Relevance: based on the principles of offensiveness, purposefulness, expediency, multiplicity and other important fundamental principles, the internal affairs bodies of the Russian Federation set themselves ambitious goals to protect the individual, society and the state from criminal encroachments and prevent significant material damage as a result of their commission in conditions development of the digital society and digital economy. This goal can be achieved by transforming operational-search activities – the most important area of operational-service activities, which consists in organizing the prevention, detection and detection of crimes, during which new digital technologies should be fundamentally applied.

Statement of the problem: namely the organization of timely and comprehensive identification of primary operational-search data using digital technologies will solve the tasks facing the internal affairs bodies to effectively counteract digital crime, which causes enormous material damage.

первичных оперативно-розыскных данных с использованием цифровых технологий позволит решить стоящие перед органами внутренних дел задачи по эффективному противодействию цифровой преступности, причиняющей колоссальный материальный ущерб.

Цель исследования: формулирование основополагающих начал, ключевых направлений и задач использования органами внутренних дел отдельных цифровых технологий, включая искусственный интеллект, в профилактике подозрительных операций (необычных сделок), способствующих причинению значительного материального ущерба личности, обществу, государству.

Методологическая основа: в ходе исследования применялись в основе своей диалектический метод познания, общенаучные методы исследования и методы сбора эмпирических данных.

Результаты и ключевые выводы: приоритетные направления использования новых цифровых технологий определяются с учетом национальных идей и стратегических задач, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», а также документами стратегического планирования Министерства внутренних дел Российской Федерации.

В условиях современного развития общества значение цифровых технологий как стратегического инструмента обеспечения безопасности государства и правопорядка постоянно растет. Вместе с тем основным видом оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, позволяющим решать задачи, в первую очередь, по недопущению совершения преступлений, а также выявлению латентных преступлений, наносящих значительный ущерб интересам личности, общества и государства, является оперативно-розыскная деятельность.

Ключевые слова: *искусственный интеллект; цифровые технологии; национальные приоритеты; меры профилактического воздействия.*

The purpose of the study: to formulate the fundamental principles, key directions and objectives of the use of certain digital technologies, including artificial intelligence, by the internal affairs bodies in the prevention of suspicious transactions (unusual transactions) that contribute to causing significant material damage to the individual, society, state.

Methodological basis: in the course of the study, the dialectical method of cognition, general scientific methods of research and methods of collecting empirical data were mainly used.

Results and key conclusions: priority areas for the use of new digital technologies are determined taking into account national ideas and strategic objectives defined by Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2018 № 204 "On national goals and strategic objectives for the development of the Russian Federation for the period up to 2024", and also strategic planning documents of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. In the conditions of modern development of society, the role of digital technologies as a strategic tool for ensuring the security of the state and law and order is constantly growing. At the same time, the main type of operational activity of the internal affairs bodies, which allows solving problems, first of all, to prevent the commission of crimes, as well as to identify latent crimes that cause significant damage to the interests of the individual, society and the state, is operational search activity. It is the organization of timely and comprehensive identification of primary operational-search data using digital technologies that will make it possible to comprehensively solve the tasks facing the internal affairs bodies in effectively combating digital crime and preventing suspicious transactions (unusual transactions) that contribute to causing significant material damage to the individual, society, and the state.

Keywords: *artificial intelligence; digital technologies; national priorities; preventive measures.*

В складывающихся современных реалиях генеральной целью оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел является создание и обеспечение условий в пределах их компетенции по реализации стратегических приоритетов развития государства, на которые выделяются колоссальные бюджетные средства.

В связи с этим крайне важно не допустить даже самих попыток хищения данных средств в любых формах, совершения подозрительных операций (необычных сделок)[1], а также предпринимать исчерпывающие меры по возмещению причиненного материального ущерба в результате ранее совершенных преступных деяний.

[1] Об утверждении рекомендаций по разработке критериев выявления и определению признаков необычных сделок [Электронный ресурс]: приказ Федеральной службы по финансовому мониторингу от 8 мая 2009 г. № 103. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Несомненно, решение данных задач требует комплексного многоаспектного концептуального подхода, чем и обусловлена научная разработка данной проблемы.

Такой системный подход использования органами внутренних дел искусственного интеллекта в профилактике цифровой преступности подозрительных операций (необычных сделок), способствующих причинению значительного материального ущерба личности, обществу, государству, должен строиться на следующих *основополагающих началах*:

– целеустремленность;
– наступательность;
– прозрачность;
– взаимоконтроль и взаимодействие;
– целесообразность, или оптимальное соотношение трудозатрат и получение результата;
– независимость от человеческого фактора (объективность).

Совершенно справедливо отмечают ряд ученых, что «современное развитие науки и техники неминуемо влечет за собой изменение средств и методов борьбы с преступностью» [6, с. 94]. Кроме того, позволим себе высказать суждение о том, что благодаря развитию возможных направлений применения новых технологий, в частности искусственного интеллекта, может сместиться целеполагание в борьбе с преступностью, связанное не столько с неотвратимостью наказания конкретных субъектов преступных деяний, сколько в приоритете будет именно профилактика подозрительных операций (необычных сделок), способствующих причинению значительного материального ущерба личности, обществу, государству.

Представляется возможным определить *ключевые направления, ориентиры, в которых существует высокий риск причинения материального ущерба государству, и требующие наступательных, оперативных действий с привлечением новейших цифровых технологий органов внутренних дел:*

1. Недопущение совершения хищений бюджетных и иных ассигнований, выделенных на реализацию национальных проектов в рамках достижения национальных целей, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»[2].

2. Недопущение легализации доходов, добытых преступным путем.

3. Недопущение совершения преступлений коррупционной направленности, обеспечивающих хищение бюджетных средств.

4. Недопущение незаконного вывода за рубеж денежных активов.

5. Исключение возможности проведения подозрительных операций (необычных сделок) в ходе госзакупок и выполнения гособоронзаказа.

6. Недопущение причинения материального вреда в ходе совершения налоговых преступлений и иных правонарушений (в том числе незаконного получения налога на добавочную стоимость).

7. Пресечение мошенничеств, совершаемых с использованием информационно-коммуникационных технологий.

8. Недопущение рейдерских захватов собственности.

9. Пресечение финансирования терроризма и экстремизма.

Данные направления возможно обеспечить посредством решения следующих задач:

– исключение условий, обеспечивающих причинение значительного материального ущерба в результате совершения преступлений. Особое место среди них занимают условия коррупционной направленности;

– определение всех субъектов профилактики причинения значительного материального ущерба в результате совершения преступлений с четким определением компетенций.

Для реализации комплекса правоохранительных мер по недопущению криминальных действий, рассмотренных выше, требуется разработка и применение в первую очередь таких цифровых технологий, как:

– искусственный интеллект [1, с. 108];
– конвергенция сетей связи и создание сетей связи нового поколения;
– обработка больших объемов данных [3, с. 267];
– доверенные технологии электронной идентификации и аутентификации, в том числе в кредитно-финансовой сфере;
– облачные и туманные вычисления;
– интернет вещей и индустриальный интернет [2, с. 8–23];
– робототехника и др.

Как видится, применение новейших технологий по указанным направлениям позволит защитить бюджетные средства от противоправных действий, осуществить профилактическую деятельность (исключение либо максимальную минимизацию) причинения значительного материального ущерба физическим лицам, обществу и государству, подрыва экономических основ организованной и коррупционной преступности.

Как следствие, реализация данной идеи позволит кардинально повысить эффективность органов внутренних дел в борьбе с цифровой преступностью и получить значимый экономический эффект, связанный с минимизаци-

[2] О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 21 июля 2020 г. № 474. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ей причинения материального ущерба от подготавливаемых, совершаемых и совершенных преступлений экономической и коррупционной направленности.

Вместе с тем применение новых технологий связано с определенными криминогенными рисками, требующими устранения посредством[3]:

– исключения внесения фиктивных данных при обучении искусственного интеллекта;

– принятия контрольных мер по защите искусственного интеллекта;

– выдачи искусственным интеллектом рекомендаций для правоохранителей и соответствующей их разработки;

– защиты от внешнего воздействия;

– соблюдения требований ролевого обучения искусственного интеллекта;

– исключения возможности удаленного влияния на алгоритмы обучения нейросетей;

– обеспечения отсутствия искажений оперативных данных при переводе в вид для искусственного интеллекта, при этом нужно определить критерии достоверности информации [5, с. 755], на основе которой искусственный интеллект строит версии и выдает рекомендации;

– минимизации участия человеческого ресурса на первоначальном этапе выявления оперативно-розыскных данных как ключевого коррупционного фактора.

При разработке соответствующих концептуальных основ использования органами внутренних дел цифровых технологий в профилактике цифровой преступности и подозрительных операций (необычных сделок), способствующих причинению значительного материального ущерба личности, обществу, государству, важно определить ожидаемые результаты от их внедрения:

1. Повышение доверия граждан к органам публичной власти.

2. Обеспечение оперативности процессов посредством их автоматизации и исключения человеческого фактора и, как следствие, положительная тенденция эффективности деятельности власти.

3. Исключение преступлений коррупционной направленности должностных лиц, обеспечивающих совершение преступлений, причиняющих значительный материальный ущерб.

4. Обеспечение состояния защищенности физических лиц, общества и государства от причинения значительного материального ущерба в результате совершения преступлений.

5. Сохранение от хищений бюджетных средств, выделяемых на реализацию национальных проектов.

6. Недопущение последствий совершения операций, связанных с незаконным оборотом денежных средств, легализации денежных средств, добытых преступным путем.

7. Устранение необоснованных административных барьеров при оказании государственных услуг.

8. Изменение роли органов внутренних дел, оценки ее деятельности и определение ключевых задач по профилактике.

Создание и внедрение подобной концепции предполагает поэтапную работу по реорганизации системы управления научно-технической политикой Министерства внутренних дел Российской Федерации, разработке научно-исследовательских работ, проведению научно-исследовательских опытно-конструкторских работ и осуществлению комплекса мероприятий по оснащению органов внутренних дел современной информационной инфраструктурой.

К механизмам реализации концептуальных основ следует отнести:

1. Создание соответствующей нормативно-правовой базы, обеспечивающей, с одной стороны, защиту законных интересов граждан, общества и государства, с другой – максимально эффективное использование цифровых технологий.

2. Создание единой информационной платформы участников борьбы с цифровой преступностью.

3. Создание рабочих мест с распределением доступа, исключающим утечку информации и несанкционированный человеческий фактор в автоматизированных процессах.

4. Осуществление информационного поиска подозрительных операций (необычных сделок).

5. Использование методов математического анализа (нейросети, искусственный интеллект, машинное обучение, графы и др.).

6. Мониторинг выявления подозрительных операций (необычных сделок) и их последствий.

7. Разработка научно-исследовательских работ и проведение научно-исследовательских опытно-конструкторских работ на конкурсной основе.

8. Принципиальное изменение системы подготовки кадров и ее дальнейшего обеспечения.

9. Формирование целостной системы подготовки и профессионального роста научных и научно-педагогических кадров, обеспечивающей условия для осуществления молодыми учеными научных исследований и разработок, создания научных лабораторий и конкурентоспособных коллективов.

10. Создание интегрированного банка оперативных данных.

11. Заключение необходимых соглашений между участниками борьбы с цифровой преступностью.

[3] Устранение криминогенных рисков рассмотрено применительно к технологии искусственного интеллекта.

12. Взаимодействие с органами публичной власти.

13. Создание материалов профилактического воздействия (повышение уровня информированности граждан о направлениях использования искусственного интеллекта).

14. Применение единых стандартов в области безопасности (в том числе отказоустойчивости) и совместимости программного обеспечения, эталонных архитектур вычислительных систем и программного обеспечения, а также определение критериев сопоставления программного обеспечения и критериев эталонных открытых тестовых сред (условий) в целях определения качества и эффективности программного обеспечения.

Несомненно, концептуальные разработки использования искусственного интеллекта в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации уже имеются [4], вместе с тем предложенные концептуальные основы использования органами внутренних дел искусственного интеллекта в профилактике подозрительных операций (необычных сделок), способствующих причинению значительного материального ущерба личности, обществу, государству, служат некой отправной системной точкой в рассматриваемой проблематике.

Список литературы:

1. *Кравцов Д. А.* Искусственный разум: предупреждение и прогнозирование преступности // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 3.
2. *Ларина Е. С., Овчинский В. С.* Технологии, меняющие мир. Преимущества и риски цифровой революции. Москва, 2022.
3. *Овчинский А. С., Борзунов К. К.* Информация как инструмент обеспечения антикриминальной безопасности в цифровом мире // Вестник экономической безопасности. 2019. № 3.
4. *Овчинский В. С.* Концепция использования искусственного интеллекта в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Выступление на Международной научно-практической конференции «Искусственный интеллект (Большие данные) на службе полиции». Москва, Академия управления МВД России, 28 ноября 2019 г.
5. *Суходолов А. П., Бычкова А. М.* Искусственный интеллект в противодействии преступности, ее прогнозировании, предупреждении и эволюции // Всероссийский криминологический журнал. 2018. Т. 12. № 6.
6. *Хромов И. Л., Кузьмин Н. А., Завьялов И. А.* Перспективные направления использования искусственного интеллекта в оперативно-розыскной деятельности // Оперативно-розыскная деятельность в цифровом мире: сборник научных трудов / под ред. В. С. Овчинского. Москва, 2021.

References:

1. *Kravtsov D. A.* Artificial intelligence: prevention and prediction of crime // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2018. № 3.
2. *Larina E. S., Ovchinskij V. S.* Tekhnologii, menyayushchie mir. Preimushchestva i riski cifrovoj revolyucii. Moskva, 2022.
3. *Ovchinsky A. S., Borzunov K. K.* Information as a tool for ensuring anti-criminal security in the digital world // Bulletin of Economic Security. 2019. № 3.
4. *Ovchinsky V. S.* Koncepciya ispol'zovaniya iskusstvennogo intellekta v deyatel'nosti organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii // Vystuplenie na Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii "Iskusstvennyj intellekt (Bol'shie dannye) na sluzhbe policii". Moskva, Akademiya upravleniya MVD Rossii, 28 noyabrya 2019 g.
5. *Sukhodolov A. P., Bychkova A. M.* Artificial intelligence in combating crime, its prediction, prevention and evolution // All-Russian criminological journal. 2018. V. 12. № 6.
6. *Hromov I. L., Kuz'min N. A., Zav'yalov I. A.* Perspektivnye napravleniya ispol'zovaniya iskusstvennogo intellekta v operativno-rozysknoj deyatel'nosti // Operativno-rozysknaya deyatel'nost' v cifrovom mire: sbornik nauchnyh trudov / pod red. V. S. Ovchinskogo. Moskva, 2021.

Для цитирования:

Лапунова Юлия Андреевна. Профилактика подозрительных операций (необычных сделок), способствующих причинению значительного материального ущерба личности, обществу, государству // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64). С. 61–65.

For citation:

Lapunova Yulia Andreevna. Prevention of Suspicious Transactions (Unusual Transactions) that Contribute to Causing Significant Material Damage to an Individual, Society, State // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 4 (64). P. 61–65.

Мартыненко Наталия Эдуардовна,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры уголовной политики,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ORCID 0000-0002-0996-4389
E-mail: kafedra_up_au@vail.ru

Научная специальность:
5.1.4. Уголовно-правовые науки

Nataliya Eduardovna Martynenko,
Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department of Criminal Policy,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8

ORCID 0000-0002-0996-4389
E-mail: kafedra_up_au@vail.ru

Scientific specialty:
5.1.4. Criminal Law Sciences

УДК 343.271

DOI 10.24412/2072-9391-2022-464-66-75

Дата поступления: 29 августа 2022 г.
Дата принятия статьи в печать: 8 декабря 2022 г.

Уголовно-правовые средства охраны информации и противодействия информационным угрозам

Criminal Law Means of Protecting Information and Counteracting Information Threats

Аннотация

Актуальность изучения проблем законодательного установления и применения статей, предусматривающих ответственность за незаконные действия с информацией, и защиты прав и законных интересов личности общества и государства вытекает из Конституции Российской Федерации, в которой закреплено положение о том, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 29). Для того чтобы была возможность реализовывать данное право, создан целый механизм, включающий принятие различных отраслевых законов и подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих правила действия с информацией. Одним из звеньев данного механизма является Уголовный кодекс Российской Федерации, призванный, с одной стороны, охранять общественные отношения в сфере получения, распространения, использования информации, а с другой – охранять законные интересы личности, общества и государства от информации, которая может причинить вред этим интересам. Особенно остро тема охраны информации и защиты от информации встает в условиях специальной военной операции по демилитаризации и денацификации Украины.

Все чаще в средствах массовой информации стали говорить об информационных угрозах. Для

Abstract

The relevance of studying the problems of legislative establishment and application of articles providing for liability for illegal actions with information and protection of the rights and legitimate interests of the individual of society and the state follows from the provisions of the Constitution of the Russian Federation, which establishes the provision that everyone has the right to freely seek, receive, transfer , produce and disseminate information in any legal way (art. 29). In order to be able to exercise this right, a whole mechanism has been created, including the adoption of various sectoral laws and by-laws that regulate the rules for dealing with information. One of the links of this mechanism is the Criminal Code of the Russian Federation (hereinafter referred to as the Criminal Code of the Russian Federation), designed, on the one hand, to protect public relations in the field of obtaining, disseminating, using, etc. information, and on the other hand, to protect the legitimate interests of the individual, society and states from information that could harm those interests. The topic of information protection and protection from information is especially acute in the context of a special military operation to demilitarize and denazify Ukraine.

Increasingly, the media began to talk about

противодействия им созданы специальные подразделения, используются средства защиты информации и т. п. Однако в случае когда вышеназванные возможности не срабатывают, законодатель прибегает к возможностям Уголовного кодекса Российской Федерации, содержащим в своем арсенале уголовно-правовые средства охраны информации и противодействия информационным угрозам.

Постановка проблемы: современный мир стремительно меняется, возникают новые общественные отношения, которые требуют в одних случаях осмысления, и тогда появляются различные научные концепции, в других случаях необходимо незамедлительное реагирование на них со стороны государства. Особенно остро эта проблема проявляется в условиях кризисных явлений, вызванных различными факторами. К числу общественных отношений, быстро развивающихся в современном обществе, относится его информатизация. Она позволяет обществу идти вперед семимильными шагами, облегчает жизнь людей. Однако информатизация влечет за собой и определенные проблемы. С одной стороны, государству необходимо защищать саму информацию, с другой – права, законные интересы личности, общества и государства от информации, которая несет в себе определенные угрозы. Одним из средств охраны информации и защиты личности, общества, государства от информационных угроз выступает Уголовный кодекс Российской Федерации.

Цель исследования: развитие научного понимания об уголовно-правовых средствах охраны информации и защиты общества от информационных угроз.

Методы исследования: диалектика, анализ, дедукция.

Результаты и ключевые выводы: проведенное исследование позволило установить, что информация может быть объектом, предметом или средством совершения преступления. Уголовный кодекс Российской Федерации охраняет информацию от незаконного собирания, разглашения, распространения, предоставления, передачи, похищения, использования, хранения, отказа в предоставлении.

Повышенное внимание государства к охране информации и защите законных интересов личности, общества и государства от информационных угроз, как показывают процессы, происходящие в российском обществе, требуется в «кризисных» условиях, вызванных различными факторами. Это показала и пандемия COVID-19, когда количество преступлений в информационно-телекоммуникационной системе «Интернет» выросло за несколько месяцев на более чем 80 %. Это показывают и события, происходящие на Украине. Одним из средств охраны информации и защиты от информационных угроз является Уголовный кодекс Российской Федерации, который является последним рубежом обороны, когда иными средствами сохранить информацию и противодействовать информационным угрозам не представляется возможным.

information threats. To counter them, special units have been created, information security tools are used, etc. However, in the case when the above possibilities do not work, the legislator resorts to the possibilities of the Criminal Code of the Russian Federation, which contain in its arsenal criminal legal means of protecting information and countering information threats.

Formulation of the problem. The modern world is rapidly changing, new social relations are emerging that require, in some cases, comprehension, and then various scientific concepts appear, in other cases, an immediate response to emerging social relations by the state is necessary. This problem is especially acute in conditions of crisis phenomena caused by various factors. Among the public relations rapidly developing in modern society is its informatization. It allows society to move forward by leaps and bounds, makes life easier for people. But informatization entails certain problems. On the one hand, the state needs to protect the information itself, on the other hand, the rights, legitimate interests of the individual, society and the state from information that carries certain threats. One of the means of protecting information and protecting the individual-society of the state from information threats is the Criminal Code of the Russian Federation.

Research methods: dialectics, analysis, deduction.

Results and key conclusions: the study made it possible to establish that information can be an object, subject or means of committing a crime. The Criminal Code of the Russian Federation protects information from illegal collection, disclosure, distribution, provision, transfer, theft, use, storage, refusal to provide.

The increased attention of the state to the protection of information and the protection of the legitimate interests of the individual, society and the state from “information threats, as the processes taking place in Russian society show, is required in “crisis” conditions caused by various factors. This was also shown by the COVID-19 Pandemic, when the number of crimes in the information and telecommunications system “Internet” has grown by more than 80% in a few months. This is also shown by the events taking place in Ukraine. One of the means of protecting information and protecting against information threats is the Criminal Code of the Russian Federation, which is the last line of defense when it is not possible to save information and counteract information threats by other means.

Ключевые слова: *информация; информационные угрозы; информация как объект и предмет преступления; информация как средство совершения преступления; уголовно-правовые средства.*

Keywords: *information; information threats; information as an object and subject of a crime; information as a means of committing a crime; criminal law means.*

Первое. Информатизация. Под ней принято понимать «организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов». Данное определение содержалось в ранее действовавшем нормативном правовом акте – Федеральном законе от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»[1] (утратил силу). В действующем Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[2] (далее – ФЗ № 149) понятие «информатизация» не содержится. Трудно не согласиться с академиком В. Н. Кудрявцевым в том, что «недостаточное внимание к терминологии, отсутствие единства в понимании... затрудняет не только исследовательскую работу, но и практическую деятельность юриста» [3, с. 68].

Изучение специальной литературы по рассматриваемой проблеме позволяет констатировать, что информатизация представляет собой процесс, направленный на построение и развитие телекоммуникационной инфраструктуры, призванной объединить территориально распределенные информационные ресурсы [4, с. 206–211]. Иными словами, в основе информатизации лежит, прежде всего, информация.

Второе. Информация. Представляет собой сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Данное лаконичное определение содержится в вышеназванном федеральном законе.

Информация может быть самой различной. В одних случаях информация нуждается в охране, и тогда государство разрабатывает определенный механизм такой охраны, в других – информация наносит вред правам и законным интересам личности, общества и государства, и тогда разрабатывается механизм противодействия угрозам, которые несет в себе такая информация. Одним из средств охраны информации и противодействия угрозам, исходящим от нее, является Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ).

Уголовно-правовые средства, которые можно использовать применительно к информации, предлагается классифицировать: 1) на уголовно-правовые средства охраны информации. В этом случае информация выступает предметом преступления; 2) уголовно-правовые средства противодействия информационным угрозам. В этом случае информация является средством совершения преступления.

Использование либо уголовно-правовых средств охраны, или уголовно-правовых средств противодействия зависит от того, какой вид информации используется.

Информация может быть:

I. Достоверной, а может быть недостоверной (ложной). Законодатель использует возможности уголовно-правовых средств для того, чтобы охранять достоверную информацию и противодействовать недостоверной (ложной), в случае если она представляет общественную опасность для интересов личности, общества и государства.

Достоверная информация представляет собой сведения, соответствующие действительности. В соответствии со ст. 10 ФЗ № 149 «информация, распространяемая без использования средств массовой информации, должна включать в себя достоверные сведения о ее обладателе или об ином лице, распространяющем информацию, в форме и в объеме, которые достаточны для идентификации такого лица».

Владелец сайта в сети «Интернет» обязан разместить на принадлежащем ему сайте информацию о своих наименовании, месте нахождения и адресе, адресе электронной почты для направления заявления, указанного в ст. 15.7 ФЗ № 149, а также вправе предусмотреть возможность направления этого заявления посредством заполнения электронной формы на сайте в сети «Интернет».

Недостоверная информация действительности не соответствует. И та и другая способна угрожать интересам личности, общества и госу-

[1] Об информации, информатизации и защите информации: Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609. (Утратил силу).

[2] Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 14.07.2022) // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448.

дарства. Распространение хотя и достоверной информации, но вопреки существующим правилам (например, опубликование в открытой печати информации, имеющей гриф «Секретно»), может принести больше вреда, чем распространение ложной информации.

Именно поэтому законодатель устанавливает уголовную ответственность за собирание (копирование, распространение и т. п.) как достоверной, так и недостоверной информации.

Уголовная ответственность в отношении достоверной информации наступает за ее:

1. *Собирание.* Уголовная ответственность предусмотрена за собирание сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну, без его согласия (ст. 137 УК РФ); сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну (ст. 183 УК РФ); сведений, составляющих государственную тайну (ст. 275, 276 УК РФ).

2. *Разглашение.* Уголовная ответственность предусмотрена за разглашение без согласия автора или заявителя сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца (ст. 147 УК РФ); тайны усыновления (удочерения) (ст. 155 УК РФ); разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну (ст. 183 УК РФ); государственной тайны ст. 283 УК РФ); разглашение данных предварительного расследования (ст. 310 УК РФ); сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении судьи и участников уголовного процесса (ст. 311 УК РФ); сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа (ст. 320 УК РФ).

3. *Распространение.* Уголовная ответственность предусмотрена за распространение: сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну, без его согласия либо распространение этих сведений в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации (ст. 137 УК РФ); заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию (ст. 128^1 УК РФ); публичное распространение заведомо ложной информации об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации (ст. 207^3 УК РФ).

4. *Предоставление.* Уголовная ответственность предусмотрена за предоставление информации (ст. 110^1 УК РФ).

5. *Передачу.* Уголовная ответственность предусмотрена за передачу информации (ст. 276 УК РФ).

6. *Похищение.* Уголовная ответственность предусмотрена за похищение информации (ст. 276 УК РФ).

7. *Использование* информации (ст. 183, 285^6 УК РФ).

8. *Хранение.* Уголовная ответственность предусмотрена за хранение в целях передачи информации (ст. 276 УК РФ).

9. *Отказ в предоставлении.* Уголовная ответственность предусмотрена за отказ в предоставлении информации (ст. 140, ч. 1 ст. 144 УК РФ).

10. *Получение информации.* Уголовная ответственность предусмотрена за получение сведений, составляющих государственную тайну (ст. 283^1 УК РФ).

11. *Перемещение, пересылка.* Уголовная ответственность предусмотрена за незаконные перемещение или пересылку носителей, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, за пределы Российской Федерации (ч. 2 ст. 283^2 УК РФ).

Таким образом, наиболее часто уголовный закон охраняет достоверную информацию от ее разглашения.

Кроме достоверной существует и недостоверная информация, которая может угрожать охраняемым уголовным законом правам, свободам и законным интересам личности, общества и государства. Уголовная ответственность в отношении недостоверной информации наступает:

1. За *распространение.* Уголовная ответственность предусмотрена за распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию (ст. 128^1 УК РФ); распространение заведомо ложных сведений о деятельности СССР в годы Второй мировой войны, о ветеранах Великой Отечественной войны, совершенные публично (ст. 354^1 УК РФ).

2. *Предоставление.* Уголовная ответственность предусмотрена за предоставление заведомо неполной или ложной информации (ст. 185^1, 287 УК РФ); заведомо ложный донос (ст. 306 УК РФ); заведомо ложные показание, заключение эксперта, специалиста или неправильный перевод (ст. 307 УК РФ).

3. *Фальсификацию.* Уголовная ответственность предусмотрена за фальсификацию доказательств и результатов оперативно-розыскной деятельности (ст. 303 УК РФ).

Таким образом, уголовная ответственность в отношении ложной информации наступает за ее распространение, предоставление и фальсификацию.

II. Информация может быть объективной и субъективной. Объективная (первичная) информация – это свойство материальных объектов и явлений (процессов) порождать многообразие состояний, которые посредством взаимодействий передаются другим объектам и запечатлеваются в их структуре. Субъективная

(семантическая, смысловая, вторичная) информация – это смысловое содержание объективной информации об объектах и процессах материального мира, сформированное сознанием человека с помощью смысловых образов и зафиксированное на каком-либо материальном носителе [2, с. 189]. Иными словами, объективная информация не зависит от человека, субъективная – интерпретируется человеком.

Выше приведены примеры уголовно-правовой охраны достоверной объективной информации. Она охраняется от незаконного собирания, разглашения, распространения, предоставления, передачи, похищения, использования, хранения.

С субъективной информацией, интерпретированной человеком, дела обстоят несколько сложнее. Все зависит от того, почему человек исказил (интерпретировал) информацию. Уголовный закон предусматривает ответственность, как было показано выше, за распространение ложной информации, но только в случае умышленной формы вины. То есть человек осознавал, что «озвучил» ложную информацию и желал ее распространить. В случае неосторожной формы вины, когда человек «интерпретировал» информацию так, как он посчитал нужным, уголовная ответственность не наступает. Это подтверждается и Верховным Судом Российской Федерации (далее – Верховный Суд РФ). Так, в соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» закреплено положение о том, что следует различать имеющие место утверждения о фактах, соответствие действительности которых можно проверить, и оценочные суждения, мнения, убеждения, которые не являются предметом судебной защиты, поскольку, являясь выражением субъективного мнения и взглядов ответчика, не могут быть проверены на предмет соответствия их действительности[3].

III. Информация может быть вербальной и невербальной. Вербальная информация представляет собой устную или письменную передачу различного рода данных. Уголовный закон в 99,9 % случаев охраняет именно вербальную информацию. Причем уголовная ответственность усиливается, если вербальная информация передается в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении, средствах массовой информации или информационно-телекоммуникационных сетях (включая сеть «Интернет») (п. «д» ч. 2 ст. 110, ч. 2 ст. 110^1, п. «д» ч. 3 ст. 110^1, ч. 2 ст. 110^2, ч. 2 ст. 128^1, ч. 3 ст. 137 УК РФ).

Невербальная информация – это информация, передаваемая через язык тела: жесты, мимику, интонации, образы. Всего несколько статей УК РФ предусматривают уголовную ответственность, в том числе и за невербальную информацию (ст. 297, 319, 336 УК РФ).

Таким образом, уголовная ответственность в большинстве случаев наступает за совершение вербальных действий с информацией.

IV. Информация может быть свободно распространяемой, ограниченной в распространении и запрещенной к распространению. В ст. 10 ФЗ № 149 закреплено положение о том, что «в Российской Федерации распространение информации осуществляется свободно при соблюдении требований, установленных законодательством Российской Федерации».

Большинство информации носит открытый характер и может быть доступна неопределенно большому кругу лиц, заинтересованных в ее получении. Однако существует информация так называемого ограниченного распространения. К ней относятся:

1. Конфиденциальная информация. Единого документа, который бы содержал понятие «конфиденциальная информация», нет. В нормативных правовых актах содержатся различные ее определения[4]. Так, ФЗ № 149 закрепил понятие «конфиденциальность информации», под которым понимается «обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к определенной информации, требование не передавать такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя» (ст. 2). Перечень сведений, которые относятся к конфиденциальным, содержится в Указе Президента Российской Федерации «Об утверждении сведений конфиденциального характера»[5] (далее – Указ). К конфиденциальным сведениям, например, в соответствии с Федеральным законом «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»[6] относятся сведения о защищаемых лицах и их имуществе

[3] О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц: Постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 24 февраля 2005 г. № 3 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. № 4.

[4] См., например: О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров: Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4851.

[5] Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера: Указ Президента Рос. Федерации от 6 марта 1997 г. № 188 // СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1127.

[6] О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.

(п. 4 ст. 5). Реализуя данное положение, в уголовном законе содержатся две статьи, предусматривающие ответственность за разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении защищаемых лиц, – ст. 311 и 320 УК РФ.

К конфиденциальным сведениям также относятся «сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные (п. 1 Указа)). Уголовный кодекс Российской Федерации также берет под охрану вышеназванные сведения (ст. 137 УК РФ). Уголовный закон охраняет и иные сведения, которые в соответствии с Указом относятся к числу конфиденциальных, например сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства, сведения о лицах, в отношении которых принято решение о применении мер государственной защиты (ст. 310, 311 УК РФ).

Ст. 272 УК РФ предусматривает ответственность за неправомерный доступ к компьютерной информации, которая также может быть конфиденциальной[7].

2. Служебная информация ограниченного распространения. Правила обращения с подобного рода информацией содержатся в Положении о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченном органе управления использованием атомной энергии и уполномоченном органе по космической деятельности[8]. Каждое ведомство, имеющее такую информацию, разрабатывает собственные нормативные правовые акты, содержащие правила обращения со служебной информацией ограниченного распространения[9]. Нарушение правил обращения с подобного рода информацией при наступлении определенных последствий влечет уголовную ответственность за халатность (ст. 293 УК РФ).

3. Информация, имеющая гриф «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно». Степени секретности сведений и грифы секретности носителей этих сведений, порядок засекречивания сведений и их носителей регламентируются Законом Российской Федерации «О государственной тайне» (ст. 8, 9)[10]. Уголовная ответственность наступает за передачу, собирание, похищение или хранение в целях передачи документов, содержащих государственную тайну (ст. 275, 276 УК РФ), ее разглашение (ст. 283 УК РФ), за незаконное получение сведений, составляющих государственную тайну (ст. 283^1 УК РФ), нарушение требований по защите государственной тайны (ст. 283^2 УК РФ), утрату документов, содержащих государственную тайну (ст. 284 УК РФ).

4. Информация, запрещенная к распространению. В соответствии с п. 6 и 7 ст. 10 ФЗ № 149 запрещено распространять информацию, «которая направлена на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды». Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает в качестве отягчающего ответственность обстоятельства только пропаганду, оправдание и поддержку терроризма (п. «р» ст. 63), а также ответственность за совершение преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы (п. «е» ст. 63). Вышеназванный мотив выступает в качестве квалифицирующего признака состава таких преступлений, как убийство (п. «л» ч. 2 ст. 105 УК РФ), умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (п. «е» ч. 2 ст. 112 УК РФ) и легкого вреда здоровью (п. «б» ч. 2 ст.115 УК РФ) и др.

Кроме того, законодатель пошел по пути усиления ответственности за совершение некоторых преступлений в сети «Интернет» (п. «д» ч. 2 ст. 110, п. «д» ч. 3 ст. 110^1, ч. 2 ст. 110^2, ч. 2 ст. 128^1, п. «б» ч. 3 ст. 133, ч. 3 ст. 137, п. «в» ч. 2 ст. 151^2, ч. 1 ст. 159^6, ч. 1 ст. 171^2, ч. 1 ст. 185^3, ч. 2 ст. 205^2, п. «в» ч. 3, п. «в» ч. 5 ст. 222, п. «в» ч. 3, п. «в» ч. 4 ст. 221^1 и др.). Большинство этих изменений внесены в УК РФ в период 2018–2021 гг.

По данным Верховного Суда РФ, за период с 2019 по 2021 г. количество лиц, осужденных за совершение преступлений с использованием электронных или информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет», составило: в 2019 г. – 6 041 человек, в 2020 г. – 5 696 человек, в 2021 г. – 6 726 человек соответственно[11].

[7] О коммерческой тайне: Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3283.

[8] Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченном органе управления использованием атомной энергии и уполномоченном органе по космической деятельности: Постановление Правительства Рос. Федерации от 3 ноября 1994 г. № 1233 // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3165.

[9] См., например: О некоторых вопросах обращения со служебной информацией ограниченного распространения в системе МВД России: приказ МВД России от 9 ноября 2018 г. № 755.

[10] О государственной тайне: Закон Рос. Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-I (в ред. от 14 июля 2022 г. № 292-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 38. Ст. 1480.

[11] URL: https://www.youtube.com/watch?v=ldYFv9lrs3g (дата обращения: 26.07.2022).

Все вышесказанное позволяет подвести промежуточный итог. Как минимум двадцать семь статей УК РФ охраняют какую-либо информацию. В зависимости от содержания информации преступления, посягающие на нее, находятся в разных главах и имеют разные объекты уголовно-правовой охраны: жизнь и здоровье (ст. 110[1]), честь и достоинство (ст. 128[1]), конституционные права и свободы человека и гражданина (ст. 137, 140, 147), интересы семьи и несовершеннолетних (ст. 155), экономическую деятельность (ст. 183, 185[1]), компьютерную безопасность (ст. 272–274[2]), основы конституционного строя и безопасности государства (ст. 275, 276, 283, 283[1], 283[2], 284), интересы государственной власти, государственной службы и службы в органах местного самоуправления (ст. 287), интересы правосудия (ст. 303, 306, 307, 310, 311), порядок управления (ст. 320), мир и безопасность человечества (ст. 354[1]).

Какие-либо неправомерные действия с информацией в сети «Интернет» отягчают уголовную ответственность.

Преступления, посягающие на информацию, обладают разной степенью общественной опасности, относятся к различным категориям преступлений. К категории небольшой тяжести относятся преступления, предусмотренные ч. 1 ст. 110[1], 128[1],155, 137, 140, 147, 183, 185[1], 272, 274, 274[2], 283[2], 284, 287, 303, 306, 307, 310, 311, 354[1] УК РФ). К категории средней тяжести – ч. 1 ст. 273, 274[1], 283, 283[1] УК РФ. К тяжким – ч. 2–5 ст. 274[1] УК РФ. Особо тяжким – ст. 275, 276 УК РФ.

Рассматриваемые преступления совершаются как с умышленной, так и с неосторожной формой вины. При этом охраняемая информация по большинству преступлений является их предметом. Общеизвестно, что в науке уголовного права предметом преступления признается вещь материального мира, на которую непосредственно воздействует лицо, совершая преступление [6, с. 85]. Это физический предмет материального мира или интеллектуальная ценность, на которые оказывается непосредственное воздействие при совершении преступления [7, с. 88]. Информацию, представленную на каком-либо носителе, безусловно, можно отнести к предмету преступления. Но, как было показано выше, информация может быть вербальной и невербальной, и в этом случае она теряет вещный признак. В науке уголовного права имеется точка зрения, согласно которой и такую информацию следует считать предметом преступления [10, с. 19–20].

Однако в последние годы все чаще стали говорить об информационных угрозах. Особенно в последние несколько месяцев мы видим, как информация утрачивает свойство объективности, а освещение событий осуществляется в расчете на определенные политические силы. Информация нередко становится и объектом купли-продажи.

Чему (кому) может угрожать информация? Может ли УК РФ быть средством не только охраны информации, но и уголовно-правовым средством защиты от информационных угроз? Средством, которым следует воспользоваться тогда, когда другие средства не дают должного результата. Иными словами, может ли УК РФ защитить личность, общество и государство от угроз, которые несет в себе информация.

В научной литературе под информационными угрозами предлагают понимать потенциальную возможность неправомерного или случайного воздействия на объект защиты, приводящая к потере, искажению или разглашению информации [8, с. 21–34]. Информационные угрозы, как правило, связывают с информационной безопасностью. Иными словами, реализация угроз информационной безопасности заключается в нарушении конфиденциальности, целостности и доступности информации [8, с. 21]. Исходя из этого определения, к преступлениям, которые можно отнести к рассматриваемой сфере, относятся не только вышерассмотренные преступления, но и в большинстве случаев преступления, содержащиеся в гл. 28 «Преступления в сфере компьютерной информации».

Таких преступлений всего пять (ст. 272–274[2]). Четырнадцатого июля 2022 г. гл. 28 УК РФ была дополнена новой ст. 274[2], предусматривающей ответственность за нарушение правил централизованного управления техническими средствами противодействия угрозам устойчивости, безопасности и целостности функционирования на территории Российской Федерации информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сети связи общего пользования[12]. Все преступления, находящиеся в гл. 28 УК РФ, связаны с какими-либо неправомерными действиями с компьютерной информацией.

Это самая маленькая глава в УК РФ, хотя степень общественной опасности данных преступлений достаточно высока. Как не высоко количество возбужденных уголовных дел по этим статьям (табл.).

[12] О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 260-ФЗ // СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. II). Ст. 5227.

Таблица

Количество возбужденных уголовных дел по гл. 28 УК РФ[13]

Статья УК РФ	2017	2018	2019	2020	2021
272	1 079	1 761	2 420	4 105	6 392
273	802	733	455	371	317
274	2	5	4	0	1
274[1]	0	1	4	22	159
274[2]	введена Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 260-ФЗ				
Итого	1 883	2 500	2 883	4 498	6 869

Причем из общего количества зарегистрированных преступлений было приостановлено (ч. 1 ст. 208 УПК РФ): в 2017 г. – 1 031 уголовное дело, в 2018 – 1 713, в 2019 – 2 064, в 2020 – 3 261, в 2021 – 4 734 соответственно. Более 70 % уголовных дел приостанавливаются из-за неустановления лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого.

Количество осужденных по преступлениям, предусмотренным гл. 28 УК РФ, составило: в 2019 г. – 165 человек, в 2020 г. – 137 человек, в 2021 г. – 221 человек соответственно[14]. Столь малое количество лиц, осужденных за преступления в сфере компьютерной информации, связано не с проблемами квалификации содеянного, а со сложностью установления лиц, совершивших преступление.

В науке информационные угрозы предлагается классифицировать в зависимости от объекта, на который они воздействуют: информационные угрозы для государства, физических лиц и юридических лиц. К числу угроз для государства относят информационные войны, информационные противодействия, информационное оружие, кибератаки, кибершпионаж, распространение секретной служебной информации (инсайдовской информации). К информационным угрозам для компаний (юридических лиц) – разглашение, утечку, несанкционированный доступ к информации. К информационным угрозам для физического лица – киберслежку, онлайн-мошенничество (поддельные письма), фишинг (раскрытие персональных данных: логина, пароля, номера банковской карты), фальшивые сайты [8, с. 22].

Охраняет ли УК РФ законные интересы личности, общества и государства от таких угроз и чем они являются для уголовного закона? Ответ на этот вопрос, конечно, положительный. Да, УК РФ охраняет законные интересы личности, общества и государства от информационных угроз. Причем круг объектов такой охраны ежегодно расширяется. Появляются новые общественные отношения, нуждающиеся в уголовно-правовой охране. В отличие от информации, которая является предметом преступления, информационные угрозы выступают средством совершения преступления. Под средством совершения преступления, опять традиционно, в науке уголовного права понимаются «вещи, которые используются преступником для воздействия на объект или предмет преступления» [4, с. 75], это только те предметы внешнего мира (например, орудия, приспособления, химические вещества или другие предметы) либо физические процессы (например, электрический ток), которые использует преступник для воздействия на потерпевшего, предмет и объект преступления [5, с. 24].

Однако с течением времени исследователи расширили определение средств совершения преступлений. Под ними стали понимать «различные вещества, предметы, газы и т. д.», химические (яды), физические (радиация, электрический ток), биологические (инфекционные болезни) и иные, свойства которых используются преступником в процессе совершения преступления для создания благоприятных условий его осуществления и облегчающие процесс его исполнения, не поддающиеся полному контролю воли субъекта, которые только включаются субъектом в преступную деятельность, а сам процесс воздействия на объекты материального мира происходит независимо от контроля волей субъекта» [1, с. 8–9].

Представляется, что и информация, не всегда имеющая материальное выражение, должна признаваться не только предметом, но и средством совершения преступления. Подобно тому, как тридцать-сорок лет назад преступление могло быть совершено с помощью отмычки, сегодня отмычку заменяют информация и информационное пространство.

[13] Статистические данные ГИАЦ МВД России. Форма 491. Раздел 14.

[14] URL: https://www.youtube.com/watch?v=ldYFv9lrs3g (дата обращения: 26.07.2022).

Многие преступления ушли в сферу информационно-телекоммуникационных технологий. Особенно бурный их рост наблюдался в условиях пандемии. Пандемия COVID-19 оказала существенное воздействие на преступность в России. По данным МВД России, продолжает оставаться высокой криминальная активность в сфере информационно-коммуникационных технологий. Рост IT-преступности составил 82,4 % и в значительной степени повлиял на увеличение общего количества зарегистрированных преступлений в стране за 4 месяца на 0,8 %[15].

В заключение хотелось бы подвести некоторые итоги.

1. Поскольку информация в современном мире представляет собой сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления, постольку эти сведения (сообщения, данные) необходимы для личности – общества – государства. Поскольку сведения (сообщения, данные) могут быть не только общедоступными, но и конфиденциальными, государство берет на себя обязанность по их охране и защите, в том числе уголовно-правовыми средствами.

2. В уголовном законе информация может выступать в качестве объекта преступления, предмета преступления и средства совершения преступления. Деление информации на эти группы происходит в зависимости от того, охраняет ли уголовный закон саму информацию, либо охраняет личность – общество – государство от информационных угроз.

3. Законодатель не признает как посягательство на информацию, так и информационные угрозы тяжким и особо тяжким преступлением, относя большинство из них к категории небольшой тяжести. И только тогда, когда информация связана с посягательством на основы конституционного строя и безопасности государства, преступления относятся к категории особо тяжких.

4. Информационные угрозы могут быть самыми различными и направленными как на персонифицированное, так и неперсонифицированное лицо. С учетом охвата большой аудитории в случаях распространения информационных угроз в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» представляется необходимым в качестве отягчающего наказание обстоятельства закрепить в ст. 63 УК РФ новое – совершение преступления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

5. Важность информации возрастает в условиях чрезвычайной ситуации, вызванной различными факторами, что требует от государства незамедлительного уголовно-правового реагирования путем установления уголовной ответственности за новые виды информационных угроз.

6. Учитывая высокую общественную опасность преступлений, в которых информация выступает не только объектом, но и предметом и средством совершения преступления, возможно создание специальной главы УК РФ, которая бы содержала не только нормы о преступлениях в сфере компьютерной информации, но и иные деяния, при совершении которых информация угрожает законным интересам личности – общества – государства.

[15] Официальный сайт МВД России. URL: https://xn—b1aew.xn—p1ai/reports/item/20176492/ (дата обращения: 01.07.2022).

Список литературы:

1. *Денисова А. С.* Уголовно-правовое значение орудий и средств совершения преступления: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005.
2. *Краснов Г. А., Краснов А. А., Краснов А. А.* Объективная и субъективная информация в экономической системе // Вестник НГУЭУ. 2013. № 2.
3. *Кудрявцев В. Н.* Общая теория квалификации преступлений. Москва, 1999.
4. *Кудрявцев В. Н.* Объективная сторона преступления. Москва, 1960.
5. *Наумов А. В.* Средства и орудия совершения преступления // Советская юстиция. 1986. № 14.
6. Уголовное право России: учебник / под ред. А. И. Плотникова. Оренбург, 2016.
7. Уголовное право. Общая часть: учебник / под ред. Л. В. Иногамовой-Хегай, А. И. Рарога, А. И. Чучаева. Москва, 2008.

References:

1. *Denisova A. S.* Ugolovno-pravovoe znachenie orudij i sredstv sovershheniya prestupleniya: dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2005.
2. *Krasnov G. A., Krasnov A. A., Krasnov A. A.* Objective and subjective information in economic system // Vestnik NSUEM. 2013. № 2.
3. *Kudryavcev V. N.* Obshchaya teoriya kvalifikacii prestuplenij. Moskva, 1999.
4. *Kudryavcev V. N.* Ob”ektivnaya storona prestupleniya. Moskva, 1960.
5. *Naumov A. V.* Sredstva i orudiya sovershheniya prestupleniya // Sovetskaya yusticiya. 1986. № 14.
6. Ugolovnoe pravo Rossii: uchebnik / pod red. A. I. Plotnikova. Orenburg, 2016.
7. Ugolovnoe pravo. Obshchaya chast’: uchebnik / pod red. L. V. Inogamovoj-Hegaj, A. I. Raroga, A. I. Chuchaeva. Moskva, 2008.

8. *Фалеев М. И., Черных Г. С.* Угрозы национальной безопасности государства в информационной сфере и задачи МЧС России в этой области деятельности // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2014. № 1 (6).
9. *Шевцов В. С.* Информационное противоборство в глобализирующемся мире: актуальность, дифференциация понятий, угрозы политической стабильности // Вестник университета. 2015. № 1.
10. *Яшков С. А.* Информация как предмет преступления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005.

8. *Faleev M. I., Chernykh G. S.* Threats to the national security of the state in the information sphere and the tasks of the MES of Russia in this field of activity // Civil protection strategy: problems and research. 2014. № 1 (6).
9. *Shevcov V. S.* Information warfare in the globalized world: relevance, differentiation of concepts threat to political stability // Vestnik Universiteta. 2015. № 1.
10. *Yashkov S. A.* Informaciya kak predmet prestupleniya: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Ekaterinburg, 2005.

Для цитирования:

Мартыненко Наталия Эдуардовна. Уголовно-правовые средства охраны информации и противодействия информационным угрозам // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64). С. 66–75.

For citation:

Martynenko Nataliya Eduardovna. Criminal Law Means of Protecting Information and Counteracting Information Threats // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 4 (64). P. 66–75.

ВЫЯВЛЕНИЕ, РАСКРЫТИЕ и расследование преступлений

Булгаков Сергей Сергеевич,
слушатель* 2-го факультета
(подготовки руководителей (начальников)
территориальных органов МВД России),
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

Поздняков Александр Николаевич,
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры организации оперативно-
разыскной деятельности,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: sonino51@mail.ru

Sergey Sergeyevich Bulgakov,
student** of the 2nd Faculty (Training Chiefs
(Heads) of the Territorial Bodies
of the Interior Ministry of Russia),
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi and Alexander Kosmodemyanskikh St., 8

Alexander Nikolaevich Pozdnyakov,
Doctor of Law, Associate Professor,
Professor of the Department of Operational
Laying Activities,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi and Alexander Kosmodemyanskikh St., 8

Научная специальность:
5.1.4. Уголовно-правовые науки

Scientific Specialty:
5.1.4. Criminal Law Sciences

УДК 343

DOI 10.24412/2072-9391-2022-464-76-82

Дата поступления статьи: 20 июня 2022 г.
Дата принятия статьи в печать: 8 декабря 2022 г.

О новых терминах в сфере отечественной правоохранительной деятельности: «киберпреступность»

About New Terms in the Field of Domestic Law Enforcement: "Cybercrime"

Аннотация

Актуальность проблемы объясняется широким распространением в научных публикациях и в практической деятельности правоохранительных органов Российской Федерации термина «киберпреступность», содержание которого не закреплено в нормативных правовых актах и по этой причине имеет различную трактовку, что неприемлемо в правоохрани-

Abstract

Relevance of the problem is explained by the widespread use of the term "cybercrime" in scientific publications and in the practical activities of law enforcement agencies of the Russian Federation, the content of which is not fixed in regulatory legal acts and for this reason has a different interpretation, which is not acceptable in law enforcement activities related, including documenting

* Заместитель начальника Бюро специальных технических мероприятий УМВД России по Еврейской автономной области.

** Deputy Head of the Bureau of Special Technical Measures of the Ministry of Internal Affairs of Russia for the Jewish Autonomous Region.

тельной деятельности, связанной в том числе с документированием правонарушений и преступлений, совершаемых с использованием IT-технологий, и в последующем при реализации в уголовном процессе полученной оперативным путем информации.

Постановка проблемы: исследовать содержание термина «киберпреступность» в его уголовно-правовой трактовке применительно к правонарушениям, совершаемым с использованием IT-технологий, а также зарубежный опыт по использованию данного термина в уголовном законодательстве и правоприменительной практике.

Цель исследования: на основе анализа правоприменительной практики, трудов отечественных и зарубежных ученых выработать оптимальное и взаимоприемлемое определение понятию «киберпреступность» с перспективой его закрепления на законодательном уровне, что, с точки зрения авторов статьи, будет способствовать комплексному подходу к выявлению, пресечению и раскрытию преступлений и правонарушений, совершаемых с использованием IT-технологий.

Методы исследования: сравнительно-правовой, формально-логический, конкретно-социологический, статистический.

Результаты и ключевые выводы: широкое распространение информационно-коммуникационных технологий привело к их использованию при совершении различного рода преступлений и правонарушений, введению в повседневную жизнь и правоохранительную практику новых терминов и понятий, среди которых и термин «киберпреступность». При этом в ряде зарубежных стран, как и в России, под этими терминами подразумевается различное содержание. Это связано с тем, что в международной правоохранительной сфере присутствуют рекомендации по их использованию, на основе которых во многих странах на их основе сформулированы национальные определения многих терминов, включая и термин «киберпреступность». Применительно к российской действительности авторами сформулировано собственное определение этого термина и сделан вывод о необходимости его правового закрепления для использования в сфере отечественной правоохранительной деятельности, включая и правоприменительную практику.

Ключевые слова: *информационно-коммуникационные технологии; цифровизация; киберпреступность; правоохранительная деятельность; оперативно-розыскная деятельность.*

offenses and crimes committed using IT-technologies and, in particular, when implemented in criminal proceedings, information obtained operationally. Problem statement: to investigate the content of the term “cybercrime” in its criminal legal interpretation in relation to offenses committed using IT-technologies, as well as foreign experience in the use of this term in criminal legislation and law enforcement practice.

The purpose of the study: based on the analysis of law enforcement practice, the works of domestic and foreign scientists, to develop an optimal and mutually acceptable definition of the concept of “cybercrime” with the prospect of its consolidation at the legislative level, which, from the point of view of the authors of the article, will contribute to an integrated approach to the identification, suppression and disclosure of crimes of this type.

Research methods: comparative-legal, formal-logical, concrete-sociological, statistical methods.

Results and key conclusions: based on the analysis of law enforcement practice, the works of domestic and foreign scientists, to develop an optimal and mutually acceptable definition of the concept of “cybercrime” with the prospect of its consolidation at the legislative level, which, from the point of view of the authors of the article, will contribute to an integrated approach to the identification, suppression and disclosure of crimes and offenses committed using IT-technologies.

Keywords: *information and communication technologies; digitalization; cybercrime; law enforcement activities; operational investigative activity.*

В последние годы широкое распространение в гражданском обществе и в отдельных сферах правоохранительной деятельности получила приставка «кибер», показывающая отношение чего-либо к кибернетике и связанным с ней явлениям (киберкультура, киберсоревнования, киберсфера, кибероружие, кибератака, киберпреступления и др.). Такое широкое ее распространение принято связывать с повсеместным внедрением коммуникационных и цифровых технологий в современную жизнь и современное правосознание.

Однако при употреблении слов с этой приставкой не всегда имеется четкое представление об их значении и происхождении. Если в гражданском обороте конкретизация термина не является обязательным условием, то в уголовном судопроизводстве и, естественно, в таком специфическом, строго регламентированном процессе, как оперативно-розыскная деятельность, содержание определения «киберпреступность» требует своего законодательного закрепления.

При изучении любого явления особое внимание уделяется этимологии самого термина. В данном контексте следует начать с рассмотрения происхождения слова «кибернетика».

Широкое использование данного термина в различных областях общественной жизни связывают с именем ученого Норберта Винера (1894–1964 гг.), сферой интересов которого были математика, кибернетика и искусственный интеллект, и с его трудом «Кибернетика, или управление и связь в животном и машине» (1948 г.). В этом научном труде он заложил основу для новой науки – кибернетики. В редакции ученого это наука об общих закономерностях процессов управления и передачи информации в машинах, живых организмах и обществе[1].

В «Энциклопедии кибернетики» представлено следующее определение: кибернетика – это «наука об общих закономерностях получения, хранения, преобразования и передачи информации в сложных управляющих системах, будь то машины, живые организмы или общество» [10].

Рассмотрение этимологии слова «кибернетика» подводит нас к более полному пониманию таких явлений, как «киберпреступление» и «киберпреступность».

В русскоязычном сегменте электронной энциклопедии «Википедия» понятию «киберпреступность», или преступлениям в сфере информационных технологий, дается следующее определение – преступления, совершаемые в сфере информационных технологий[2]. Иными словами, определение «привязывается» к гл. 28 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ).

В англоязычном сегменте электронной энциклопедии «Википедия» это же понятие (cybercrime) определяется так: «это преступление, в котором участвуют компьютер и сеть»[3].

По мнению Г. Г. Саркисяна и Ю. А. Лапуновой, под киберпреступлениями следует понимать «противоправную деятельность в киберпространстве либо противоправную деятельность, совершенную с использованием информационных технологий. При этом понятие “информационные технологии” содержит в себе как технические средства (персональные компьютеры, смартфоны и т. д.), так и саму информацию и ее носителей» [9].

С точки зрения В. А. Номоконова и Т. Л. Тропиной, понятие «киберпреступление» является более обширным, чем «компьютерная преступность», и точно отражает такое явление, как преступность в информационном пространстве [5].

Заметим, что термин «киберпреступление», имеющий множество разнообразных толкований, является не единственным, с помощью которого исследователи пытаются обозначить существующие криминальные правонарушения в этой сфере. Исследователи предлагают различные формулировки самого понятия, обозначающего преступления, совершаемые в киберпространстве. Так, например, Р. И. Дремлюга использовал термин «интернет-преступления» [1], А. Л. Осипенко – «сетевые компьютерные преступления» [8], Л. В. Иванова – «преступления с использованием высоких технологий» [3]. В Конвенции по борьбе с киберпреступностью, принятой Советом Европы 23 ноября 2001 г., предусмотрены скоординированные действия на национальном и межгосударственном уровнях по пресечению несанкционированного вмешательства в работу компьютерных систем, незаконного перехвата данных и вмешательства в компьютерные системы. По смыслу Конвенции такие действия считаются преступными и допускают применение силы, необходимой для эффективной борьбы с ними, а также мероприятий, необходимых для обнаружения, расследования и судебного преследования таких преступлений как внутри государства, так и на международном уровне[4].

[1] URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Кибернетика (дата обращения: 23.05.2022).

[2] URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Преступления_в_сфере_информационных_технологий (дата обращения: 23.05.2022).

[3] URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Computer_Crimes (дата обращения: 23.05.2022).

[4] Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации ETS № 185 (Будапешт, 23 ноября 2001 г.). Доступ из справ.-

Множественность различных подходов, рассмотреть которые в рамках данной статьи не представляется возможным, с одной стороны, свидетельствует о глубине содержания рассматриваемого термина, с другой – о необходимости упорядочения различных взглядов с целью формирования единого и в данном случае необходимого законодательного подхода к его сущности.

К настоящему времени общепринятое определение понятия «киберпреступление» не сформулировано. Такое положение вещей связывается с тем, что данный термин является междисциплинарным в цикле правоохранительных дисциплин. По этой причине данное понятие наделяется специфическим смыслом в зависимости от принадлежности того или иного лица к профессиональной или научной дисциплине. Однако, несмотря на то что в России понятие «киберпреступление» на законодательном уровне отсутствует, УК РФ содержит статьи, по которым лица, совершившие преступления в сфере компьютерной информации (гл. 28 УК РФ), подлежат уголовной ответственности. Помимо этого, УК РФ содержит ряд статей, в которых использование информационно-коммуникационных технологий является отягчающим обстоятельством, влияющим на общую квалификацию преступления. На заседании Коллегии МВД России по итогам работы Министерства в 2021 г. в выступлениях Министра и Президента в едином ключе говорилось о проблемах борьбы с киберпреступлениями и кибермошенниками и необходимости укрепления кибербезопасности[5]. Представляется, что упоминание первым лицом государства этой относительно новой для правоохранительных органов России проблемы далеко не случайно. Несмотря на то, что в 2021 г. рост числа преступлений, которые были совершены с использованием компьютерных и телекоммуникационных технологий, существенно замедлился[6], с учетом высокой латентности этих преступлений указанные в статистике показатели не отражают истинных размеров киберпреступности. Результативность оперативно-розыскных мер, предпринимаемых органами внутренних дел, направленных на выявление, пресечение, раскрытие и расследование киберпреступлений, явно не отвечает предъявляемым требованиям (раскрываемость в 2021 г. составила 23,4 %, причем из зарегистрированных киберпреступлений более половины следует относить к особо тяжким и тяжким – 55,7 %)[7].

Причем, детальный анализ составов преступлений, отнесенных Указанием Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности»[8] к Перечню № 25 (киберпреступления), и анализ показателей нанесенного ущерба дает основания утверждать, что ряд преступлений такого рода совершается под «крышей» юридического лица. Именно юридическое лицо способствовало обучению киберпреступников социальной инженерии и методам воздействия на психику человека.

Увеличение числа киберпреступлений сопровождается их качественными инновационными изменениями в направлении формирования цифровой криминальной экосистемы и ростом профессионализма исполнителей [7]. Их криминальные навыки, организованность и программно-аппаратное обеспечение позволяют успешно противостоять правоохранительным органам, отстающим в своем развитии [6].

С учетом изложенного под киберпреступлениями следует понимать противоправную деятельность в киберпространстве физических и/или юридических лиц, совершаемую с использованием информационных технологий, функционирующих на специально разработанном программном обеспечении, дающем возможность получения криминальным путем сверхприбылей, и с возможностью ухода от уголовного наказания. При проведении оперативно-розыскных мероприятий такая криминальная конструкция должна быть выявлена, задокументирована роль каждого участника, полученная информация в установленном порядке введена в уголовный процесс и в перспективе учтена при рассмотрении уголовного дела в судебном заседании.

Следует отметить, что попытки сформулировать понятие «киберпреступность» были предприняты практически сразу и неоднократно после появления первых преступлений, совершенных с использованием компьютера и компьютерной сети во второй половине XX в., однако данные документы носили рекомендательный характер и на законодательном уровне не были закреплены.

Одна из первых попыток дать правовое определение киберпреступности на международном уровне была предпринята на Десятом Конгрессе Организации Объединенных Наций по пред-

правовой системы «Гарант».

[5] URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/65090 (дата обращения: 03.03.2022).

[6] Статистика ФКУ «ГИАЦ МВД России».

[7] Для проведения мероприятий по повышению квалификации работников правоохранительных органов на всех этапах следствия создан перечень аккредитованных компаний в области расследования киберпреступлений (письмо Минцифры России от 13 октября 2021 г. № П25-18390-ОГ «О рассмотрении обращения»).

[8] Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» от 29 декабря 2021 г. № 790/11/1.

упреждению преступности и обращению с правонарушителями (Вена 10–17 апреля 2000 г.). В рамках прошедшей дискуссии было констатировано, что «киберпреступность охватывает любое преступление, которое может совершаться с помощью компьютерной системы или сети, в рамках компьютерной системы или сети или против компьютерной системы или сети. В принципе, оно охватывает любое преступление, которое может совершаться в электронной среде»[9].

Но в Конвенции о преступности в сфере компьютерной информации ETS № 185 (Будапешт, 23 ноября 2001 г.) отсутствует определение киберпреступности, в данном документе этот вид преступности отнесен к компьютерным преступлениям, в нем же дается их классификация, разработаны общие принципы, касающиеся международного сотрудничества в рассматриваемой сфере правоохранительной деятельности.

Что касается правовых позиций зарубежных стран по рассматриваемому понятию, то здесь также отсутствует консолидированная точка зрения. В частности, в США под киберпреступлениями понимается «любая незаконная деятельность, связанная с компьютером или электронным устройством, подключенным к сети, например мобильным телефоном, сканером, радио и т. д. [4]. В данном случае под этим правонарушением имеется в виду «противоправная деятельность, связанная с использованием электронных устройств, подключенных к любой сети» [4]. При этом «Департамент юстиции США разделяет киберпреступления на следующие категории:

1. Преступления, в которых само устройство является целью.

2. Преступления, в которых устройство является орудием преступления.

3. Преступления, когда устройство является источником хранения» [2].

По определению Федерального управления уголовной полиции Германии, термин «киберпреступность» охватывает все преступления, совершенные с использованием информационно-коммуникационных технологий или против них. Указывается, что киберпреступность охватывает особые явления и проявления этой формы преступности, в которой элементы электронной обработки данных (вычислительная техника) имеет важное значение для совершения преступления (киберпреступность в узком смысле)[10]. В Уголовном кодексе Германии для характеристики компьютерных преступлений используется термин «daten» (данные), определение которому дано в ст. 202a. «Данные – это только те, которые хранятся или передаются в электронном, магнитном или ином, непосредственно не воспринимаемом виде»[11]. Следует отметить, что в структуре правоохранительных органов Германии давно и успешно функционируют подразделения по борьбе с киберпреступностью.

Великобритания, как и многие другие государства, на законодательном уровне не имеет четкого определения понятия киберпреступности. Ратифицированная в 2011 г. Великобританией Конвенция Совета Европы о компьютерных преступлениях от 23 ноября 2001 г. позволяет говорить о применении этим государством общего подхода к определению киберпреступности в своем законодательстве. Также отметим, что в Великобритании отсутствие установленного на законодательном уровне понятия киберпреступления не стало препятствием по привлечению к ответственности виновных лиц по данной категории противоправных деяний. В целом англосаксонская правовая система является относительно гибкой, и лица, виновные в совершении киберпреступлений (например, удаленное хищение денежных средств), стали привлекаться к ответственности относительно давно, при этом применение компьютера в преступных целях не отражалось на квалификации противоправного деяния. Принятие в 1990 г. Закона о злоупотреблении компьютером способствовало более эффективной борьбе с данными видами преступных угроз.

В законодательстве Франции, как и ряда других европейских стран, также отсутствует определение киберпреступности, а при квалификации преступлений, совершаемых с использованием IT-технологий, используются общие нормы, регулирующие соответствующие общественные отношения. Министерство внутренних дел Франции определяет киберпреступление как преступление в сфере информационных технологий, совершенное в цифровых сетях.

Китайская Народная Республика (далее – КНР), как и многие другие государства, уделяет самое пристальное внимание кибербезопасности. Уже в 1994 г. были приняты Правила регулирования, обеспечивающие безопасность компьютерных и информационных систем. Эти правила наделили Министерство государственной безопасности полномочия-

[9] URL: https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/10th_Congress_2000/017_ACONF.187.10_Crimes_Related_to_Computer_Networks_R.pdf (дата обращения: 23.05.2022).

[10] Bundeskriminalamt (Hrsg.) (2011). Cybercrime: Bundeslagebild 2011. Bundeskriminalamt: Wiesbaden, S. 5.

[11] URL: http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/ (дата обращения: 23.05.2022).

ми по контролю, инспекции и обеспечению национальной информационной безопасности, расследованию, раскрытию и предотвращению преступлений в области информационно-телекоммуникационных технологий [2]. Уголовный кодекс КНР содержит ряд статей, предусматривающих ответственность за «компьютерные» преступления. Правовая база КНР продолжает совершенствоваться, и отсутствие законодательного закрепления понятия киберпреступления не мешает КНР быть одним из лидеров в области кибербезопасности.

На межгосударственном уровне также можно выделить Соглашение о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности, принятое на совете глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества, подписанное в Екатеринбурге 16 июня 2009 г. В данном соглашении понятию «информационная преступность» дано следующее определение – использование информационных ресурсов и (или) воздействие на них в информационном пространстве в противоправных целях[12].

В Соглашении о сотрудничестве государств – участников Содружества независимых государств в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации, подписанном 1 июня 2001 г. в Минске, сформулировано определение компьютерного преступления, которое дано в его первой статье – «преступление в сфере компьютерной информации – уголовно наказуемое деяние, предметом посягательства которого является компьютерная информация»[13]. Здесь же дается и определение компьютерной информации – это информация, находящаяся в памяти компьютера, на машинных или иных носителях в форме, доступной восприятию ЭВМ, или передающаяся по каналам связи.

Страны – участники Организации Договора о коллективной безопасности 30 ноября 2020 г. на Парламентской Ассамблее приняли Постановление «О проекте Концепции плана действий и инструментария в вопросах противодействия кибервызовам и угрозам»[14].

Что касается правоохранительных органов Российской Федерации и их оперативных подразделений по борьбе с киберпреступностью, то задачи им в этой правоохраняемой сфере были поставлены Президентом, и заключаются они в следующем: «нужно самым серьезным образом совершенствовать порядок взаимодействия МВД с финансовыми организациями, операторами связи и другими структурами, работающими в цифровом пространстве и в области телекоммуникаций. В целом для укрепления кибербезопасности требуется более скоординированная работа правоохранительных органов, соответствующих государственных ведомств и регуляторов, экспертного сообщества и бизнеса. Обязательно нужно действовать на опережение, включая обновление нормативной базы, укрепление технических возможностей МВД, ведь кибертехнологии развиваются стремительно, возникают новые риски, и нужно их предупреждать, не позволять преступникам паразитировать на технологическом прогрессе»[15].

В качестве вывода следует подчеркнуть, что ограниченность национального законодательства и отсутствие единой правовой базы правоохранительных органов в борьбе с этим видом правонарушений – вот одна из главных причин стремительного роста киберпреступности. Представляется, что координаторами в рамках выполнения поставленных задач должны выступать оперативные подразделения правоохранительных органов, обладающие необходимыми силами и средствами, определенными Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ.

В заключение отметим, что, несмотря на отсутствие в законодательстве многих стран четкого определения понятия киберпреступления, всеми участниками международных правоотношений осознается серьезная опасность, исходящая от данной сферы преступных проявлений. Как показал проведенный анализ, позиция, согласно которой понятию киберпреступления на законодательном уровне не дается определения, вполне оправдана. Учитывая, что законодательная сфера является весьма инертной, стремительное развитие информационно-коммуникационных и цифровых технологий будет требовать постоянного внесения дополнений и изменений. Последнее создает высокую вероятность того, что совершение новых видов киберпреступлений может не подпадать под ответственность, и это приведет к нарушению принципа неотвратимости наказания.

[12] URL: https://base.garant.ru/2571379/ (дата обращения: 23.05.2022).

[13] URL: https://base.garant.ru/12123778/ (дата обращения: 23.05.2022).

[14] О проекте Концепции плана действий и инструментария в вопросах противодействия кибервызовам и угрозам [Электронный ресурс]: Постановление Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности от 30 ноября 2020 г. № 13-5.4 // Официальный сайт Организации Договора о коллективной безопасности. URL: https://odkb-csto.org/authorized_organs/parliamentary_assembly (дата обращения: 21.12.2021).

[15] Стенограмма выступления Путина на расширенном заседании коллегии МВД России 17 февраля 2022 г. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/67795 (дата обращения: 05.03.2022).

Список литературы:

1. *Дремлюга Р. И.* Интернет-преступность: монография. Владивосток, 2008.
2. *Зверянская Л. П.* Организационно-правовое обеспечение международной и национальной информационной безопасности: опыт Китайской Народной Республики // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2017. Т. 12. № 5.
3. *Иванова Л. В.* Виды преступлений по российскому уголовному законодательству // Юридические исследования. 2019. № 1.
4. *Кучерков И. А.* О понятии «киберпреступление» в законодательстве и научной доктрине // Юридическая наука. 2019. № 10.
5. *Номоконов В. А., Тропина Т. Л.* Киберпреступность как новая криминальная угроза // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2012. № 1 (24).
6. *Овчинский В. С.* Мафия. Новые мировые тенденции [Электронный ресурс]. URL: https://law.wikireading.ru/hkMueIiFDn? (дата обращения: 11.12.2021).
7. *Овчинский В., Жданов Ю.* Киберпреступность: эволюция или революция? [Электронный ресурс]. URL: https://zavtra.ru/blogs/kiberprestupnost_evolyutciya_ili_revolyutciya (дата обращения: 21.12.2021).
8. *Осипенко А. Л.* Сетевая компьютерная преступность: теория и практика борьбы: монография. Омск, 2009.
9. *Саркисян Г. Г., Лапунова Ю. А.* Создание киберполиции в Министерстве внутренних дел Российской Федерации: от первых шагов к реализации // Академическая мысль. 2022. № 1 (18).
10. Энциклопедия кибернетики / под ред. В. М. Глушкова. Киев, 1974. Т. 1.

Для цитирования:

Булгаков Сергей Сергеевич, Поздняков Александр Николаевич. О новых терминах в сфере отечественной правоохранительной деятельности: «киберпреступность» // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64). С. 76–82.

References:

1. *Dremlyuga R. I.* Internet-prestupnost': monografiya. Vladivostok, 2008.
2. *Zveryanskaya L. P.* Institutional and legal support for international and national information security: experience of the People's Republic of China // Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2017. Vol. 12. № 5.
3. *Ivanova L. V.* Types of crimes under Russian criminal law // Legal Studies. 2019. № 1.
4. *Kucherkov I. A.* The concept of "cybercrime" in legislation and scientific doctrine // Legal Science. 2019. № 10.
5. *Nomokonov V. A., Tropina T. L.* Kiberprestupnost' kak novaya kriminal'naya ugroza // Kriminologiya: vchera, segodnya, zavtra. 2012. № 1 (24).
6. *Ovchinskij V. S.* Mafiya. Novye mirovye tendencii [Elektronnyj resurs]. URL: https://law.wikireading.ru/hkMueIiFDn? (data obrashcheniya: 11.12.2021).
7. *Ovchinskij V., Zhdanov Yu.* Kiberprestupnost': evolyuciya ili revolyuciya? [Elektronnyj resurs]. URL: https://zavtra.ru/blogs/kiberprestupnost_evolyutciya_ili_revolyutciya (data obrashcheniya: 21.12.2021).
8. *Osipenko A. L.* Setevaya komp'yuternaya prestupnost': teoriya i praktika bor'by: monografiya. Omsk, 2009.
9. *Sarkisyan G. G., Lapunova Yu. A.* Sozdanie kiberpolicii v Ministerstve vnutrennih del Rossijskoj Federacii: ot pervyh shagov k realizacii // Akademicheskaya mysl'. 2022. № 1 (18).
10. Enciklopediya kibernetiki / pod red. V. M. Glushkova. Kiev, 1974. T. 1.

For citation:

Bulgakov Sergey Sergeyevich, Pozdnyakov Alexander Nikolaevich. About New Terms in the Field of Domestic Law Enforcement: "Cybercrime" // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 4 (64). P. 76–82.

Иванов Пётр Иванович,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
главный научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ORCID 0000-0002-2367-3369
E-mail: IvanovPI1952@yandex.ru

Petr Ivanovich Ivanov,
Doctor of Law, Professor,
Merited Lawer 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

ORCID 0000-0002-2367-3369
E-mail: IvanovPI1952@yandex.ru

Научная специальность:
5.1.4. Уголовно-правовые науки

Scientific specialty:
5.1.4. Criminal Law Sciences

УДК 343.98

DOI 10.24412/2072-9391-2022-464-83-92

Дата поступления статьи: 21 сентября 2022 г.
Дата принятия статьи в печать: 8 декабря 2022 г.

Оперативно-розыскное противодействие киберпреступлениям (проблемы и пути их решения)

Operational-Investigative Counteraction to Cybercrimes (Problems and Ways to Solve Them)

Аннотация

Актуальность углубленного изучения и анализа состояния оперативно-розыскного противодействия киберпреступности во многом обусловлена ее повышенной общественной опасностью, транснациональным и трансграничным характером, территориальной распространенностью (географией), причиняемым интересам юридических и физических лиц материальным ущербом. Существенное влияние на ее дальнейшее развитие оказывают информационно-телекоммуникационные сети, включая сеть «Интернет». На этом фоне неизмеримо возрастает значимость оперативно-розыскного противодействия в первую очередь преступлениям экономической и коррупционной направленности, совершаемым с использованием информационно-коммуникационных технологий, таким как: уклонение от уплаты налогов, финансирование экстремистской и террористической деятельности, финансовые интернет-пирамиды, фальшивомонетничество, незаконные азартные игры в сети, осуществление противоправных сделок с использованием криптовалюты, попытки махинаций с электронными цифровыми подписями.

Как нам представляется, эффективность опе-

Abstract

The relevance of in-depth study and analysis of the state of operational and investigative counteraction to cybercrime is largely due to its increased public danger, transnational and cross-border nature, territorial prevalence (geography), material damage caused to the interests of legal entities and individuals. Information and telecommunication networks, including the Internet, have a significant impact on its further development. Against this background, the importance of operational and investigative counteraction increases immeasurably, first of all, crimes of economic and corruption orientation committed using information and communication technologies, such as: tax evasion, financing of extremist and terrorist activities, financial Internet pyramids, counterfeiting, illegal online gambling, illegal transactions using cryptocurrencies, attempts at fraud with electronic digital signatures.

It seems to us that the effectiveness of operational-investigative counteraction to these manifestations of cybercrime largely depends

ративно-розыскного противодействия указанным проявлениям киберпреступности во многом зависит от наличия на сегодняшний день современного его механизма, разработанного с учетом модернизации ныне действующего законодательства, отечественного и зарубежного передового опыта, а также последних достижений науки и техники, прежде всего в области высоких технологий. Вот почему научное обеспечение деятельности недавно созданных IT-подразделений службы экономической безопасности и противодействия коррупции является первоочередной задачей научных и образовательных организаций системы Министерства внутренних дел Российской Федерации. Автор стремится внести свою лепту в ее скорейшее решение.

Постановка проблемы: как показывают теория и практика оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел, повышение эффективности противодействия киберпреступности невозможно или крайне затруднительно без наличия разработанных научно обоснованных рекомендаций (в форме оперативно-розыскной методики), направленных на улучшение качества деятельности в первую очередь по выявлению и документированию преступлений экономической и коррупционной направленности, совершаемых с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, посредством оптимизации проводимого комплекса оперативно-розыскных и иных мероприятий.

Цель исследования: разработка научно выверенной и непротиворечащей действующему законодательству оперативно-розыскной методики противодействия киберпреступности и ее проявлениям экономической и коррупционной направленности, содержащей алгоритм действий сотрудников подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции. Такая цель вряд ли может быть успешно достигнута в рамках одной отдельно взятой научной статьи, поскольку это возможно лишь на основе комплексного изучения и анализа современного состояния противодействия киберпреступности.

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, сопровождающих деятельность по противодействию киберпреступности, служит объективной предпосылкой для разработки практико-ориентированных рекомендаций, направленных на повышение эффективности указанного вида деятельности. Автором в настоящей научной статье предпринята попытка теоретически обосновать важность их разработки с учетом современных реалий, которые могли бы послужить в качестве инструмента для решения существующих проблем.

on the availability of its modern mechanism today, developed taking into account the modernization of current legislation, domestic and foreign best practices, as well as the latest achievements of science and technology, primarily in the field of high technology. That is why the scientific support of the activities of the newly created IT departments of the economic security and anti-corruption service is a priority task of scientific and educational organizations of the Ministry of Internal Affairs of Russia. The author strives to contribute to its speedy solution.

The problem statement: its essence lies in resolving the existing contradiction between the improvement of the mechanism for countering cybercrime, and the current state of scientifically based ideas about such a mechanism that meets modern digital realities. The conducted selective study clearly shows that efficiency improvement is impossible or extremely difficult without the availability of scientifically sound and practice-oriented recommendations developed on the basis of generalization of the forensic investigative practice of investigating this category of criminal cases and developments in the theory of operational investigative activities within specific operational and tactical situations (cyber threats).

The purpose of the study: development of a scientifically verified and operational investigative methodology for countering cybercrime and its manifestations of economic and corruption orientation, which does not contradict the current legislation, containing an algorithm of actions of employees of economic security and anti-corruption units. Such a goal can hardly be successfully achieved within the framework of a single scientific article, since this is possible only on the basis of a comprehensive study and analysis of the current state of countering cybercrime.

The research methods: general scientific, including formal-logical (analysis, synthesis, generalization, hypotheses), private scientific (observation, questioning, interviewing, content analysis of documents).

The results and key conclusions: timely knowledge of the patterns accompanying the activities to counter cybercrime serves as an objective prerequisite for the development of practice-oriented recommendations aimed at improving the effectiveness of this type of activity. The author in this scientific article attempts to theoretically substantiate the importance of their development taking into account modern realities, which could serve as a tool for solving existing problems.

струмента разрешения имеющихся проблем.

Кроме того, автор считает целесообразным сформулировать организационно-правовой механизм их реализации.

Ключевые слова*: оперативно-розыскное противодействие; киберпреступность; дистанционное мошенничество; IT-преступления; источник угрозы экономической безопасности.*

In addition, the author considers it expedient to formulate an organizational and legal mechanism for their implementation.

Keywords: *operational and investigative counteraction; cybercrime; remote fraud; IT crimes; a source of threat to economic security.*

Поиск наиболее действенного механизма оперативно-розыскного противодействия киберпреступности и ее проявлениям[1] в виде преступлений экономической и коррупционной направленности во многом обусловлены: реализацией национальных проектов (программ); либерализацией уголовной политики в сфере экономики; недопустимостью давления на бизнес; глобализацией; цифровизацией экономики; распространенностью преступлений, совершаемых с использованием информационно-телекоммуникационных технологий; слиянием экономической преступности с коррупционной; трансграничным, международным характером[2] преступлений экономической направленности; многообразием способов их совершения и сокрытия, а также тем, что криптовалюта стала выполнять двоякую роль, будучи предметом и средством преступления.

Эти и другие факторы, как показывает судебно-следственная практика, накладывают отпечаток на организацию оперативно-розыскного противодействия киберпреступности.

В связи со сказанным профессор А. Л. Репецкая справедливо утверждает, что сегодня преступления с использованием информационно-коммуникационных технологий являются наиболее динамично развивающимися уголовно наказуемыми деяниями [12, с. 61], среди которых доминируют хищения (мошенничество) криптовалюты, дача и получение взятки, где предметом преступления выступает криптовалюта, факты изготовления поддельных документов, легализации преступных доходов, уклонения от уплаты налогов (сборов), сокрытия доходов от налогообложения, криминального банкротства, финансирования экстремистской деятельности и терроризма.

В настоящее время проблема противодействия киберпреступности[3] остро нуждается в теоретическом осмыслении ведомственной наукой на предмет определения наиболее эффективных средств и методов борьбы с ней [6]. При этом мы невольно вспоминаем слова А. Суворова: «теория без практики мертва, практика без теории слепа». Уже сегодня, в несколько обновленном виде, звучат нами воспроизведенные слова легендарного полководца: «нет ничего практичнее, чем хорошая теория». Тем самым подчеркивается особая значимость теории оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) как науки, располагающей на сегодняшний день отчасти познанными ею закономерностями возникновения и развития киберпреступности [5]. Полученные знания, как правило, складываются в своеобразную систему, состоящую из двух блоков – научно-теоретического и прикладного.

Многолетняя практика убедительно показывает, что любая реформа, как правило, сопровождается увеличением числа противоправных деяний, в том числе киберпреступлений экономической и коррупционной направленности. Преобразования не могли не затронуть и область оперативно-розыскного противодействия указанным видам преступлений, подталкивая ее на поиск новых более эффективных форм и методов борьбы с криминальными проявлениями в виртуальном пространстве.

Прежде чем приступить к анализу заявленной нами темы, определимся с понятием «киберпреступность», поскольку на сегодня отсутствует законодательно закрепленное уголовным законодательством единое определение данного понятия. Забегая вперед, полагаем целесообразным ввести его для конкретизации преступлений, связанных с информационными технологиями.

[1] Данная задача непосредственно вытекает из Концепции реализации в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации государственной политики по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 14 октября 2021 г. № 760.

[2] Отдельно взятая страна не в состоянии эффективно противодействовать киберпреступности, так как последняя носит глобальный (международный) характер. Отсюда возникает необходимость формирования единого мирового информационного пространства. Учитывая это обстоятельство, подготовлен проект Конвенции Организации Объединенных Наций о противодействии использованию информационно-коммуникационных технологий в преступных целях.

[3] Доля противоправных деяний, совершенных с использованием IT-технологий, в общей структуре преступности в прошлом году составила 25 %. Динамика ежегодного прироста фиксируется последние несколько лет. Киберпреступность является наиболее транснациональной изо всех преступлений, поэтому расследование таких преступлений и требует эффективного международного сотрудничества.

Изучение и анализ юридической и специальной литературы показывают, что в этом плане среди специалистов различных отраслей знаний, в том числе теории ОРД как науки, пока что нет единого мнения. Так, В. А. Номоконов и Т. А. Тропина [10] считают, что киберпреступность – это совокупность противоправных деяний, совершаемых в виртуальном пространстве посредством компьютерных систем. В свою очередь под IT-преступлениями они понимают уголовно наказуемые деяния, совершаемые с использованием информационных технологий и глобальных сетей. Думается, что, не вдаваясь в глубину высказанной точки зрения, можно предположить возможность такого подхода к определению анализируемого нами понятия и его содержания. Из-за ограниченности объема настоящей научной статьи мы не в состоянии привести свое видение на этот счет, да и не ставили перед собой такую задачу. Мы присоединяемся к мнению указанных авторов, ибо оно в целом отражает суть затронутого социально-правового явления.

Заслуживает, на наш взгляд, особого внимания предлагаемая отдельными исследователями классификация по различным основаниям IT-преступлений. Так, например, Н. Р. Мартьянов [9] по объекту посягательства выделяет следующие группы: экономические компьютерные преступления; компьютерные преступления против личных прав и неприкосновенности частной сферы; компьютерные преступления против общественных и государственных интересов. В настоящей работе нас интересует лишь первая группа – экономические компьютерные преступления, при последующем изложении материала мы раскроем их особенности совершения.

Пока приведем еще одну точку зрения. В частности, по мнению А. А. Подупейко [11, с. 139], киберпреступления – это такие IT-преступления, составными частями которых, наряду с другими компонентами (объект, средство, способ), выступают компьютер, программное обеспечение и информационная сеть. Автор подробно раскрывает в своей научной статье все указанные элементы, поэтому нет особой необходимости останавливаться на них, поскольку в противном случае повтора не избежать. Мы привели мнение приведенного автора лишь по одной причине – оно содержит ключевые компоненты IT-преступлений, которые присущи только этой категории противоправных деяний. В настоящей работе нами делается основной упор на них при изложении собранного материала в рамках затронутой темы.

Специалисты в области оперативно-розыскной науки при определении понятия «киберпреступление» прежде всего исходят из наиболее характерных для него признаков. Мы полагаем, что такой подход, безусловно, приемлем и оптимален. Одновременно считаем, что к такого рода признакам следует отнести: специфическую сферу его проявления – виртуальную среду, не имеющую границ; то, что при совершении киберпреступлений является обязательным условием – использование информационных технологий, функционирующих на специально разработанном программном продукте; возможность ухода от уголовного наказания за счет анонимизации пользователя (физическое или юридическое лицо) информационно-коммуникационной сети, включая сеть «Интернет»; получение криминального дохода. Как нам представляется, отсюда нетрудно сформулировать авторское определение, но мы решили ограничиться лишь изложением характерных черт киберпреступлений.

Переходя к рассмотрению оперативно-розыскного противодействия киберпреступности, следует отметить, что повышение его эффективности находится в прямой зависимости от своевременного решения комплекса проблем, носящих теоретический, правовой, организационный, методический и оперативно-тактический характер.

Первая группа проблем непосредственно связана с *познанием закономерностей* в интересах поиска новых форм и методов оперативно-розыскного противодействия преступлениям, совершаемым с использованием информационно-телекоммуникационных технологий[4]. Иными словами, теоретическое осмысление проблемы преследует цель оптимизации оперативно-розыскного противодействия[5], достижение которой предполагает познание и учет следующей группы закономерностей[6]:

– раскрывающих механизм взаимообусловленности между мерами, предпринимаемыми подразделениями экономической безопасности и противодействия коррупции (далее – ЭБиПК) в рамках указанного вида противодействия, и способами подготовки, совершения и сокрытия преступлений, совершаемых с использованием информационно-телекоммуникационных технологий;

– отражающих «взаимосвязи организации», понимаемой нами как деятельность по упорядочению, согласованию взаимодействия оперативных подразделений киберпространства полиции при выявлении, пресечении, предупреждении и раскрытии названных видов преступлений, с контролирующими и надзорными органами,

[4] Познание закономерностей – это предмет оперативно-розыскной науки.

[5] Автор связывает оптимизацию прежде всего с эффективностью, понимаемой как достижение поставленных перед подразделениями ЭБиПК целей при условии соответствия затраченных усилий конечному результату.

[6] Под «закономерностью» здесь и далее мы понимаем объективно существующие, необходимые, устойчивые, существенные, постоянно повторяющиеся взаимосвязи между операциями и действиями лиц.

банковским сообществом, интернет-провайдерами, операторами сотовой связи, с тактикой ее осуществления. Говоря о взаимодействии с названными субъектами, мы имеем в виду, прежде всего, их совместное раскручивание схемы криминальных деяний. Заметим, что познание этой группы закономерностей и их учет при разработке методики может помочь избежать возможных проб и ошибок при решении указанных задач, стоящих перед подразделениями ЭБиПК;

– высвечивающих существующие взаимосвязи и взаимообусловленности между типичными версиями и оперативно-тактическими ситуациями, программами по их разрешению. Выборочное изучение и анализ многолетней практики показывает, что одной из действенных форм оперативно-розыскного противодействия является документирование преступных действий, орудующих в сфере цифровых технологий посредством установления и закрепления типичных носителей и источников следовой информации;

– связанных с использованием современных достижений высокой технологии в процессе легализации преступных доходов с последующим их выводом за рубеж. Учет в правоприменительной практике позволяет установить все звенья этой цепочки, в том числе коррупционных связей – аффилированных должностных лиц (покровителей бизнес-сообществ) и конечных бенефициаров;

– вытекающих из причинно-следственных связей механизма совершения киберпреступлений и форм (средств) оперативно-розыскного противодействия как ответная реакция со стороны подразделений ЭБиПК.

К числу указанной группы проблем относится также *определение тенденций* дальнейшего развития киберпреступности и сферы ее проявлений, с которыми тесно связан процесс научного познания будущего состояния данного вида преступности, факторов, влияющих на ее изменения, а также разработки криминологического прогноза. Проведенное нами выборочное изучение киберпреступности в сфере экономики позволило выявить и сформулировать следующую совокупность тенденций: перемещение транзакций как финансового инструмента в теневой сектор Интернета; использование криптовалюты для оплаты коррупционных услуг; совершение преступлений против собственности в виртуальном пространстве, не имеющем границ [13]; рост беспрецедентными темпами материального ущерба от хищений криптовалюты[7]; распространение криминальных рынков в интернет-сетях посредством анонимного совершения расчетов при использовании виртуальных (цифровых) валют (трудно идентифицировать пользователей); популяризация легализации преступных доходов с использованием блокчейн-технологий; распространение в условиях цифровизации предпринимательской деятельности фактов ухода от платежей и сборов; виртуализация криминальных рынков услуг (фальшивомонетничество, финансирование экстремистской деятельности и терроризма, а также иные виды преступной деятельности); появление все новых и новых феноменов (деяний) в виртуальном пространстве, посягающих на экономические и финансовые отношения, а также дальнейшее развитие новых способов совершения традиционных преступлений с появлением криптовалюты и блокчейн-технологий.

Проблемы правового порядка охватывают вопросы нормативно-правового регулирования, прежде всего, ОРД, без решения которых избавиться от иных проблем невозможно или крайне затруднительно.

Исследователи справедливо утверждают, что в настоящее время законодательство отстает от современного темпа развития общественных отношений, а правоприменение еще более – от динамично развивающихся способов и форм совершения экономических и коррупционных преступлений, основанных на новых технологиях и социальных коммуникациях. Исправлению сложившейся ситуации, на наш взгляд, способствует система мер, предусмотренных Концепцией реализации в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации государственной политики по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации, выступающей ведомственным документом стратегического планирования, о которой мы говорили выше. В частности, эти меры направлены в первую очередь против таких угроз экономической безопасности, как: противоправные деяния, связанные с использованием цифровой валюты; совершение фактов дистанционного мошенничества при дистанционном (удаленном) банковском обслуживании; финансирование экстремистской и террористической деятельности, транснациональной организованной преступности; совершение в условиях пандемии коронавируса COVID-19 преступлений экономической и коррупционной направленности, в том числе в организованных формах, криминально активными лицами, специализирующимися на этом, когда на борьбу с последствиями пандемии был выделен значительный объем государственной

[7] С учетом высокого уровня латентности этих и иных преступлений указанные в статистике показатели не отражают истинных размеров киберпреступности. Результативность оперативно-розыскных мер, предпринимаемых подразделениями ЭБиПК органов внутренних дел, направленных на выявление, пресечение, раскрытие и расследование киберпреступлений, явно не отвечает предъявляемым требованиям (раскрываемость в 2021 г. составила 23,4 %, причем из зарегистрированных киберпреступлений более половины следует относить к особо тяжким и тяжким, а именно 55,7 %).

поддержки различным отраслям экономики и социальной сферы; противоправные деяния в сфере реализации национальных проектов (программ). Защита бюджетных средств от незаконного получения мер государственной поддержки в виде грантов и субсидий и неправомерного завладения денежными средствами, выделенными из федерального и регионального бюджетов в рамках реализации национальных проектов для исполнения государственных и муниципальных контрактов, заключенных с коммерческими организациями на строительство и ремонт социальных, промышленных объектов, автомобильных дорог, поставку, монтаж оборудования.

Другими не менее значимыми проблемами продолжают оставаться проблемы организационного характера, широкий охват которых значительно ограничивает возможности деятельности подразделений ЭБиПК по оперативно-розыскному противодействию преступлениям экономической и коррупционной направленности, совершаемым с использованием информационно-телекоммуникационных технологий[8]. Исследователи [8, с. 333], изучая состояние этой деятельности, пришли к выводу о том, что среди множества проблем организационного плана особо значимыми на сегодня, по их мнению, выступают: недостаточное программно-техническое обеспечение производства компьютерных экспертиз; низкая квалификация сотрудников специализированных IT-подразделений[9]. В последнее время на необходимость подготовки высококвалифицированных специалистов исследователи стали обращать особое внимание [3; 4]. Отдельные из них предлагают компетентностную модель специалиста в области кибербезопасности, состоящую из системы защиты информации, формирования профессиональных компетенций у сотрудников[10], а также из системно-деятельностного подхода к формированию указанных компетенций.

Со своей стороны полагаем, что ключевым при этом должна оставаться надлежащая организация, в том числе ОРД, поскольку оперативно-розыскное противодействие киберпреступлениям тем более не приемлет иное.

В рамках настоящей научной статьи хотели бы вкратце остановиться на использовании фальшивомонетчиками[11] ресурсов «Даркнет»[12]. В этом плане определенный интерес представляет точка зрения отдельных исследователей [14, с. 122], предлагающих вполне конкретные предложения по повышению эффективности противодействия киберпреступности в теневом интернете, включая Даркнет. В частности, рекомендуют: законодательно закрепить как собирательный термин «теневое информационное пространство», объединяющий все известные информационные системы и технологии; учитывая транснациональный характер сетей, разработать на национальном и международном уровнях алгоритмы действий по идентификации личности пользователей «теневого» Интернета, который привлекателен для криминальных структур из-за преследования их правоохранительными органами, когда, например, они совершают транзакции либо их члены ведут бизнес через криптовалюту, скрывая при этом свою личность. Доступ к базам данных возможен только у зарегистрированных пользователей, информация защищена паролем.

Мы полагаем, что оперативно-розыскное противодействие на этом фоне, безусловно, нуждается и в технической поддержке в части обеспечения альтернативной специальной поисковой системой, позволяющей получать оперативно значимую информацию.

Проблемы, связанные с методическим обеспечением противодействия, образуют относительно самостоятельную группу анализируемой нами системы противодействия. Они, прежде всего, направлены на разработку с учетом сложившейся криминогенной ситуации практико-ориентированных предложений и рекомендаций[13], содержащих пошаговый алгоритм действий сотрудников специализированных подразделений

[8] Чтобы деятельности по противодействию IT-преступности придать упорядоченный характер, было принято решение организационно-структурно ее обеспечить, а именно был издан приказ МВД России от 25 ноября 2019 г. № 878 «Об объявлении решения коллегии МВД России от 1 ноября 2019 г. № 3км “О мерах по совершенствованию организации работы по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений, совершаемых с использованием информационно-телекоммуникационных технологий”». В структуре подразделений ЭБиПК территориальных органов МВД России на региональном уровне были созданы подразделения, специализирующиеся на противодействии указанным видам преступлений (IT-отделения и группы).

[9] Наряду с указанными проблемными вопросами имеют место: длительные сроки получения интересующей информации из кредитных организаций, от операторов сотовой связи, от представителей социальных сетей и компаний, предоставляющих интернет-услуги; использование преступниками при совершении преступлений широкого спектра средств сокрытия личности (анонимизация, VPN-сервисы, анонимные браузеры, IP-телефония и др.).

[10] Сегодня действительность такова, что каждый сотрудник должен уметь пользоваться электронным документооборотом, служебной почтой, использовать базы данных и информационные ресурсы органов внутренних дел и других государственных органов, современные цифровые технологии и программный продукт, владеть навыками в области информационной безопасности и защиты информации.

[11] Судебно-следственная практика уже знает примеры, когда члены организованной преступной группы в целях извлечения сверхприбыли, используя ресурсы Даркнета, открывали интернет-магазин по продаже поддельных денег.

[12] Даркнет – это компьютерная сеть с ограниченным доступом, которая используется для незаконного обмена файлами в децентрализованной сети. Основная особенность Даркнета заключается в том, что его пользователи являются анонимными и защищены от доступа третьих лиц. Кроме того, Даркнет – совершенно новое пространство для развития криминальных деяний, скрытое от глаз правоохранительных и контрольно-надзорных органов.

[13] В последнее время значительное внимание уделяется организационно-методическому обеспечению. Свидетельством тому служат конкретные разработки научных и образовательных организаций.

ЭБиПК. Их омолаживание усиливает объективную потребность в них с тем, чтобы как можно быстрее обеспечить потребности указанных подразделений в высококвалифицированных кадрах.

На наш взгляд, в комплексе мер[14] противодействия IT-преступлениям должны превалировать целенаправленные действия по их недопущению посредством ранней профилактики. Но, к сожалению, как справедливо отмечает Р. А. Дерюгин, «по большей части, – контрмеры в ответ на уже совершенные преступления или действия, направленные на их пресечение. Как бы это печально ни звучало, современный преступник значительно быстрее осваивает просторы Интернета, активнее изучает, разрабатывает и применяет новейшие технические разработки» [2, с. 47].

Как показало проведенное нами выборочное изучение указанной проблемы, на сегодня наиболее действенными инструментами противодействия IT-преступлениям продолжают оставаться:

– тактически грамотная организация и проведение оперативно-розыскных мероприятий в целях документирования преступных действий лиц, специализирующихся на их совершении;

– оперативно-розыскная методика выявления и раскрытия киберпреступлений (дистанционное мошенничество, хищения денежных средств путем присвоения или растрат, фальшивомонетничество), подразумевающая комплексное в указанных целях использование негласных сил, средств, методов и мероприятий. При методическом обеспечении IT-подразделений следует ориентироваться на создание необходимых условий для их реализации.

При разработке оперативно-розыскных методик и методических рекомендаций следует учесть ряд обстоятельств, а именно: киберпреступления не имеют границ, ибо они носят глобальный характер; высокий уровень латентности (по различным данным он колеблется от 85 до 90%); совершение рассматриваемого вида преступления высококвалифицированными специалистами в организованной форме; многообразие способов (схем), применяемых преступниками при их совершении[15]; наличие теневого сегмента Интернета; использование криминалитетом криптовалюты как средства преступления; серийность последнего.

Наконец, *проблемы оперативно-тактического плана*, казалось бы, по счету последние, но не последние по значимости, поскольку от их успешного решения в большей мере зависит конечный результат всего комплекса предпринятых мер по оперативно-розыскному противодействию киберпреступности. Указанная группа мер подразумевает непосредственную практическую реализацию негативных факторов, оказывающих влияние на современное состояние существующей системы противодействия.

Говоря о проблемах указанного порядка, назовем одно весьма тревожное обстоятельство: около 74 % преступлений экономической и коррупционной направленности территориальными органами Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) на региональном уровне регистрируется по результатам рассмотрения официальных заявлений и обращений юридических и физических лиц. Отсюда невольно следует, что на местах несколько принижены роль и значение оперативно-розыскной функции, без осуществления которой своевременное выявление и раскрытие рассматриваемых видов преступлений, совершаемых в крупном и особо крупном размерах, невозможно либо крайне затруднительно.

Нами на основе выборочного изучения и анализа состояния противодействия киберпреступности специализированными подразделениями ЭБиПК территориальных органов МВД России на региональном уровне обобщен некоторый опыт борьбы с ней, с учетом которого хотим предложить читателям некий перечень мер, направленных на повышение эффективности этой борьбы. В первоочередном порядке, на наш взгляд, целесообразно *реализовать следующую группу мер, предусматривающих*:

– разработку на основе общей концепции оперативно-розыскной политики [7] частной ее составляющей в области борьбы с киберпреступностью. Здесь представляет интерес мнение специалистов из других областей знаний. Так, Ю. В. Гаврилин, рассматривая криминалистическую политику через призму понятия и содержания государственной научно-технической политики, предлагает авторскую модель, состоящую из трех взаимосвязанных между собой компонентов: научно-технического, организационно-управленческого и кадрового [1, с. 100]. Соглашаясь с позицией автора, хотим подчеркнуть, что предложенный подход, на наш взгляд, вполне приемлем и в оперативно-розыскной политике, ибо указанные составляющие наиболее полно отражают содержание рассматриваемой автором политики. На примере цифровой трансформации механизма киберпреступлений можно увидеть,

[14] Среди такого рода мер особо значимыми являются: практика приостановления российскими банками сомнительных денежных переводов, осуществляемых без согласия клиентов; страхование их вкладов за счет кредитно-финансовых организаций; оперативная блокировка различных криминальных механизмов, действующих в глобальной сети, посредством использования регуляторных возможностей и полномочий; ужесточение требований к порядку выдачи и использования электронной цифровой подписи; совершенствование информационного обмена с кредитными организациями и интернет-провайдерами, операторами связи и иными структурами, в том числе путем перехода на электронный документооборот; введение в эксплуатацию подсистемы «Дистанционное мошенничество», позволяющей доказывать причастность лиц к серийным IT-преступлениям.

[15] Более 92 % преступлений – это хищения путем использования компьютерной техники.

насколько актуализируется процесс совершенствования средств криминалистической техники, который обусловлен, прежде всего, необходимостью своевременного обнаружения, фиксации и изъятия следов указанного вида преступления, решения экспертных задач, возникающих в процессе расследования IT-преступлений, когда приходится доказывать особенно их серийность;

– систему обеспечения в процессе оперативно-розыскного противодействия киберпреступности соблюдения принципов законности, системности и комплексности осуществления оперативно-розыскных и иных мер, приоритета профилактических мер, сочетания целей и задач практической деятельности путем использования преимущественно негласных сил и средств, а также взаимодействия с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, международными организациями, гражданами и организациями в целях оперативно-розыскного противодействия киберпреступлениям;

– нормативно-правовое обеспечение по вопросам предупреждения и раскрытия указанных видов преступлений. Среди этой группы мер законодательное закрепление терминов и определений «киберпреступность», «киберпреступления», «кибербезопасность», «киберугроза», «киберпространство», часто используемых в процессе выявления и раскрытия IT-преступлений, давно назревшая проблема и требует скорейшего ее решения. Тем самым будут исключены разночтение и различное толкование этих терминов, можно добиться единообразного их понимания. Со своей стороны, полагаем, что целесообразно бы предусмотреть названные термины в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности»[16] либо Федеральном законе «О полиции»[17];

– формирование, ведение и использование федерального банка оперативно-розыскных данных, содержащих сведения о лицах, предметах и фактах, представляющих оперативный интерес. Необходимо обеспечить непрерывное пополнение информационного ресурса (массива) новыми данными, полученными на основе обобщения передовой оперативно-следственной и судебной практики, новых научных разработок относительно способов (схем) совершения и сокрытия киберпреступлений;

– составление оперативно-розыскного портрета личности преступника, совершающего (специализирующегося на совершении) киберпреступления, содержащего совокупность признаков, характеризующих структуру личности преступника, включая уголовно-правовую и криминологическую составляющие (мотив, интересы, потребности, навыки, знания и умения);

– комплекс мер по повышению уровня компетентности субъектов ОРД по применению сил, средств, методов и проведению оперативно-розыскных мероприятий, совершенствование подготовки кадров в области оперативно-розыскного противодействия киберпреступности. В настоящее время весьма востребованы высококвалифицированные специалисты, обладающие компетенциями в области не только ОРД, но и криминалистики, уголовного права и процесса, а также способные противодействовать киберпреступлениям (вызовам и угрозам кибербезопасности). Помимо указанных компетенций, они должны владеть в совершенстве информационно-коммуникационными технологиями. Это обстоятельство особенно накладывает свой отпечаток на их подготовку.

Помимо перечисленных мер, направленных на повышение эффективности оперативно-розыскного противодействия киберпреступлениям, также следует:

– разработать с учетом современных вызовов новые и совершенствовать существующие оперативно-розыскные методики документирования отдельных видов преступлений, включая дистанционное мошенничество;

– максимально обеспечить достоверность результатов ОРД посредством использования для этого достижений науки и техники, внедрения научно обоснованных предложений и рекомендаций;

– совершенствовать механизм оценки эффективности использования возможностей конфиденциального содействия граждан оперативным подразделениям полиции путем разработки новых критериев, отвечающих сложившимся реалиям;

– наладить систему внедрения отечественного и зарубежного передового опыта в деятельность подразделений ЭБиПК по оперативно-розыскному противодействию IT-преступлениям экономической и коррупционной направленности. Для этого необходимо обеспечить непрерывный мониторинг информационно-телекоммуникационной сети, включая сеть «Интернет»;

– разработать систему оперативно-розыскного обеспечения возмещения причиненного киберпреступлениями имущественного вреда на основе эффективного использования преимущественно негласных сил, средств, методов и мероприятий.

Подведем некоторые итоги.

Во-первых, оперативно-розыскное противодействие киберпреступлениям экономической и коррупционной направленности – основная функция специализированных подразделений

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

[17] О полиции: Федеральный закон от 3 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

ЭБиПК, реализуемая ими во взаимодействии с другими правоохранительными, контрольно-надзорными органами и органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Во-вторых, рассматриваемый вид деятельности основывается на трех взаимосвязанных между собой компонентах: выбор теоретико-правовой модели, исходя из результатов анализа и оценки состояния рассматриваемой деятельности (знание угроз, их тенденций развития, совокупности факторов, влияющих на нее); наличие заблаговременно разработанных методик на случай осложнения ситуации (обеспечивающих оперативную готовность, наступательность и опережение предпринимаемых действий со стороны преступников); степень организационного и информационно-аналитического обеспечения (современная информационная технология; автоматизированные банки данных оперативно-розыскного назначения; оперативно-технические комплексы; искусственный интеллект; большие данные; моделирование; алгоритмизация).

В-третьих, среди проблемных вопросов организационное обеспечение противодействия занимает значимое место, так как принимаемые решения без организационно-структурного, например, обеспечения, могут оставаться лишь на бумаге, если в системе ОВД не иметь специализированную структуру, выполняющую функцию борьбы с указанными видами преступлений. Создание таких подразделений (специализированные IT-подразделения) было объективно продиктовано, они появились в 2019 г. в системе территориальных органов МВД России на региональном уровне.

В-четвертых, оперативно-розыскное противодействие – комплексная проблема. Отдельно взятая структурная единица правоохранительной системы не способна переломить сложившуюся криминогенную ситуацию в цифровой среде и защитить собственность и их владельцев от преступных посягательств. Только объединенными усилиями правоохранительные органы могут противостоять киберпреступности, нанеся решительный удар по криминалитету.

В-пятых, контролировать киберпреступность и бороться с ней на уровне отдельного государства практически невозможно, так как это виртуальное пространство. Важную роль в этом плане играют международные соглашения, а также выработка механизмов более тесного международного сотрудничества.

Список литературы:

1. *Гаврилин Ю. В.* О понятии и содержании государственной научно-технической политики в области криминалистического обеспечения правоохранительной деятельности (криминалистической политики) // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62).
2. *Дерюгин Р. А.* Киберпреступность в России: современное состояние и актуальные проблемы // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2019. № 2 (22).
3. *Еремин С. Г., Решняк О. А.* Цифровая грамотность как способ повышения качества расследования преступлений // Юристъ-Правоведъ. 2022. № 2 (101).
4. *Иванов И. П., Тимофеев В. В., Кирюшин И. И.* Разработка компетентностной модели специалиста в области кибербезопасности // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2022. № 2 (68).
5. *Иванов П. И.* Актуальные вопросы развития оперативно-розыскной науки на современном этапе // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов: тезисы докладов Международной научно-практической конференции (26 февраля 2021 г., Минск). Минск, 2021.
6. *Иванов П. И.* К вопросу о перспективах развития оперативно-розыскной науки в усло-

References:

1. *Gavrilin Yu. V.* On the concept and content of the state scientific technical policy in the field of forensic support of law enforcement (forensic policy) // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62).
2. *Deryugin R. A.* Cybercrime in Russia: Modern Condition and Actual Problems // Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. 2019. № 2 (22).
3. *Eremin S. G., Reshnjak O. A.* Digital Literacy as a Way to Improve the Quality of Crime Investigation // Jurist-Pravoved. 2022. № 2 (101).
4. *Ivanov I. P., Timofeev V. V., Kirjushin I. I.* Development of a competency model for a cybersecurity specialist // Bulletin of the Kaliningrad branch of the St. Petersburg University of the Ministry of Interior Affairs of Russia. 2022. № 2 (68).
5. *Ivanov P. I.* Aktual'nye voprosy razvitija operativno-rozysknoj nauki na sovremennom jetape // Problemy bor'by s prestupnost'ju i podgotovki kadrov dlja pravoohranitel'nyh organov: tezisy dokladov Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii (26 fevralja 2021, Minsk). Minsk, 2021.
6. *Ivanov P. I.* To the Question of the Prospects for the Development of Operational Investigative Science in the Conditions of Digital Transformation // Jurist-Pravoved. 2022. № 2 (101).

виях цифровой трансформации // Юристъ-Правоведъ. 2022. № 2 (101).
7. *Иванов П. И.* Концептуальные основы формирования оперативно-розыскной политики: понятие, сущность и содержание // Вестник Владимирского юридического института. 2022. № 2 (63).
8. *Искалиев Р. Г., Телков А. В.* Современное состояние оперативно-розыскного противодействия преступлениям экономической и коррупционной направленности с использованием информационно-коммуникационных технологий // Оперативно-розыскная деятельность в цифровом мире: сборник научных трудов / под ред. В. С. Овчинского. Москва, 2021.
9. *Мартьянов Н. Р.* Уголовно-правовая борьба с киберпреступлениями на современном этапе // Государственная служба и кадры. 2020. № 1.
10. *Номоконов В. А., Тропина Т. Л.* Киберпреступность как новая криминальная угроза // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2012. № 1 (24).
11. *Подупейко А. А.* Противодействие киберпреступности в Республике Беларусь // Предупреждение современной преступности (киберпреступность): материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 30-летию Независимости Республики Казахстан (18 июня 2021 г., Караганда). Караганда, 2021.
12. *Репецкая А. Л.* Криптопреступления как следствие цифровизации преступности // Долговские чтения: сборник материалов I Всероссийской научно-практической конференции (27 января 2021 г., Москва) / под общ. ред. О. С. Капинус; науч. ред.: В. В. Меркурьев, П. В. Агапов; сост. М. В. Ульянов, Н. В. Сальников. Москва, 2021.
13. *Федоренко О. А.* Международное сотрудничество государств в области борьбы с транснациональной киберпреступностью // Предупреждение современной преступности (киберпреступность): материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 30-летию Независимости Республики Казахстан (18 июня 2021 г., Караганда). Караганда, 2021.
14. *Чубейко С. В., Довиденко П. Ю.* Теневой интернет как элемент развития информационных технологий и преступности // Философия права. 2021. № 3 (98).

7. *Ivanov P. I.* The Conceptual Foundations of the Formation of Operational Investigative Policy: Concept, Essence and Content // Bulletin of Vladimir Law Institute. 2022. № 2 (63).
8. *Iskaliev R. G., Telkov A. V.* Sovremennoe sostojanie operativno-rozysknogo protivodejstvija prestuplenijam jekonomicheskoj i korrupcionnoj napravlennosti s ispol'zovaniem informacionno-kommunikacionnyh tehnologij // Operativno-rozysknaja dejatel'nost' v cifrovom mire: sbornik nauchnyh trudov / pod red. V. S. Ovchinskogo. Moskva, 2021.
9. *Mart'janov N. R.* Criminal and Legal Fight Against Cybercrime at the Present Stage // Public service and personnel. 2020. № 1.
10. *Nomokonov V. A., Tropina T. L.* Kiberprestupnost' kak novaja kriminal'naja ugroza // Kriminologija: vchera, segodnja, zavtra. 2012. № 1 (24).
11. *Podupejko A. A.* Protivodejstvie kiberprestupnosti v Respublike Belarus' // Preduprezhdenie sovremennoj prestupnosti (kiberprestupnost'): Materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii, posvjashhennoj 30-letiju Nezavisimosti Respubliki Kazahstan (18 ijunja 2021, Karaganda). Karaganda, 2021.
12. *Repeckaja A. L.* Kriptoprestuplenija kak sledstvie cifrovizacii prestupnosti // Dolgovskie chtenija: sbornik materialov I Vserossiiskoj nauchno-prakticheskoj konferencii (27 janvarja 2021, Moskva) / pod obshh. red. O. S. Kapinus; nauch. red.: V. V. Merkur'ev, P. V. Agapov; sost.: M. V. Ul'janov, N. V. Sal'nikov. Moskva, 2021.
13. *Fedorenko O. A.* Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo gosudarstv v oblasti bor'by s transnacional'noj kiberprestupnost'ju // Preduprezhdenie sovremennoj prestupnosti (kiberprestupnost'): materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii, posvjashhennoj 30-letiju Nezavisimosti Respubliki Kazahstan (18 ijunja 2021, Karaganda). Karaganda, 2021.
14. *Chubejko S. V., Dovidenko P. Ju.* Darknet as an element of the information technologies development and criminality // Philosophy of Law. 2021. № 3 (98).

Для цитирования:

Иванов Пётр Иванович. Оперативно-розыскное противодействие киберпреступлениям (проблемы и пути их решения) // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64). С. 83–92.

For citation:

Ivanov Petr Ivanovich. Operational-Investigative Counteraction to Cybercrimes (Problems and Ways to Solve Them) // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 4 (64). P. 83–92.

Николюк Вячеслав Владимирович,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, главный научный сотрудник научно-исследовательского центра № 5, Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России, Российская Федерация, 121069, г. Москва, ул. Поварская, д. 25, стр. 1
E-mail: nvv56@mail.ru

Гусев Владимир Александрович,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации, заместитель начальника (по научной работе), Омская академия МВД России, Российская Федерация, 644092, г. Омск, пр. Комарова, д. 7
E-mail: GusevVA@mail.ru

Vyacheslav Vladimirovich Nikolyuk,
Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Chief Researcher of the Research Center № 5, All-Russian Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Russian Federation, 121069, Moscow, Povarskaya st., 25, building 1

E-mail: nvv56@mail.ru

Vladimir Aleksandrovich Gusev,
Doctor of Law, Professor, Honored Employee of the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation, Deputy Head (for Scientific Work), Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Russian Federation, 644092, Omsk, Komarova Av., 7
E-mail: GusevVA@mail.ru

Научная специальность:
5.1.4. Уголовно-правовые науки

Scientific Specialty:
5.1.4. Criminal Law Sciences

УДК 343.1

DOI 10.24412/2072-9391-2022-464-93-100

Дата поступления: 16 ноября 2022 г.
Дата принятия статьи в печать: 8 декабря 2022 г.

Привлечение инспектора по делам несовершеннолетних органов внутренних дел к участию в работе следственно-оперативной группы

Involvement of the Inspector for Juvenile Affairs of Internal Affairs Bodies to Participate in the Work of the Investigative Task Force

Аннотация

Актуальность исследования заключается в том, что сама постановка в таком плане вопроса, суть которого авторы статьи попытались передать уже в ее названии, заведомо придает его рассмотрению дискуссионность. Следственно-оперативная группа является классической формой взаимодействия следователя и полиции при расследовании уголовных дел в целом и при расследовании преступлений, совершенных несовершеннолетним или в отношении несовершеннолетнего, в частности. Принимая во внимание специфичность деятельности инспек-

Abstract

The relevance of the study lies in the fact that the very formulation of the question in such a plan, the essence of which the authors of the article tried to convey already in its title, obviously gives its consideration a debatable nature. The investigative task force is a classic form of interaction between the investigator and the police in the investigation of criminal cases in general and in the investigation of crimes committed by a minor or against a minor, in particular. Taking into account the specificity of the activities of the inspector

тора подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, компетенцию, знания, умения и навыки, необходимость его участия в процессе раскрытия и расследования преступлений указанной категории не вызывает сомнений. Вместе с тем, поскольку инспектор по делам несовершеннолетних не является должностным лицом, уполномоченным осуществлять следственные действия и (или) проводить оперативно-розыскные мероприятия, необходимы веские причины (при первом восприятии они не так уж и очевидны) для его включения в состав следственно-оперативной группы.

Постановка проблемы: учитывая актуальность и объективную необходимость участия инспектора по делам несовершеннолетних в следственно-оперативной группе, созданной, например, для раскрытия и расследования резонансных, серийных преступлений, совершенных в отношении малолетних, возникает целый ряд вопросов, решение которых представляет научный и практический интерес. В частности, какие обязанности возлагаются на инспектора по делам несовершеннолетних как на члена следственно-оперативной группы; целесообразно и законно ли делегирование инспектору по делам несовершеннолетних полномочий по проведению оперативно-розыскных мероприятий, производству конкретных следственных, иных процессуальных действий, т. е. поручение предпринять уголовно-процессуальные и оперативно-розыскные действия; какие особенности имеет участие инспектора по делам несовершеннолетних в межведомственных следственно-оперативных группах.

Цель исследования: изучить предпосылки и правовую основу участия инспектора по делам несовершеннолетних в следственно-оперативной группе, определить процессуальный статус инспектора по делам несовершеннолетних как участника следственно-оперативной группы, его полномочия и формы участия в расследовании преступления.

Методы исследования: общенаучные (логический, исторический, системный, а также анализ и синтез), частнонаучные (структурно-функциональный, сравнительно-правовой, метод толкования).

Результаты и ключевые выводы: взаимный обмен информацией между инспектором по делам несовершеннолетних и следователем повышает эффективность расследования уголовных дел, а также способствует своевременному предупреждению противоправной деятельности с участием несовершеннолетних. Взаимодействие следователя с инспекторами по делам несовершеннолетних при производстве по уголовным делам с участием несовершеннолетних в рамках следственно-оперативной группы осуществляется в различных формах и на протяжении длительного периода времени предусмотрено

of the juvenile affairs unit of the internal affairs bodies, competence, knowledge, skills and abilities, the need for his participation in the process of disclosure and investigation of crimes of this category is beyond doubt. At the same time, since the inspector of juvenile affairs is not an official authorized to carry out investigative actions and (or) conduct operational search activities, good reasons are needed (at first perception they are not so obvious) for his inclusion in the investigative task force.

Problem statement: given the urgency and objective need for the participation of the inspector of juvenile affairs in the investigative task force, created, for example, for the disclosure and investigation of resonant, serial crimes committed against minors, a number of issues arise, the solution of which is of scientific and practical interest. In particular, what duties are assigned to the inspector of juvenile affairs as a member of the investigative task force; is it expedient and lawful to delegate to the inspector of juvenile affairs the authority to conduct operational investigative measures, the production of specific investigative and other procedural actions, i.e. the instruction to take criminal procedural and operational investigative actions; what features does the participation of the inspector of juvenile affairs in interdepartmental investigative and operational groups.

The purpose of the study: to study the prerequisites and legal basis for the participation of the inspector of juvenile affairs in the investigative task force, to determine the procedural status of the inspector of juvenile affairs as a member of the investigative task force, his powers and forms of participation in the investigation of a crime.

Research methods: general scientific (logical, historical, systemic, as well as analysis and synthesis), private scientific (structural-functional, comparative-legal, method of interpretation).

Results and key conclusions: the mutual exchange of information between the juvenile affairs inspector and the investigator increases the effectiveness of the investigation of criminal cases, and also contributes to the timely prevention of illegal activities involving minors. The interaction of the investigator with juvenile inspectors in criminal proceedings involving minors within the investigative task force is carried out in various forms and for a long period of time is provided for by departmental and interdepartmental regulations, and is also consistent with criminal procedure legislation.

ведомственными и межведомственными нормативными актами, а также согласуется с уголовно-процессуальным законодательством.

Ключевые слова: *несовершеннолетний; следователь; инспектор; следственно-оперативная группа; расследование уголовного дела.*

Keywords: *minor; investigator; inspector; investigative task force; investigation of a criminal case.*

Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ[1] (ст. 20 и 21) подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (далее – ОВД) отнесены к субъектам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. На подразделения по делам несовершеннолетних ОВД законом возложена обязанность осуществления индивидуальной профилактической работы в отношении более десяти проблемных категорий несовершеннолетних (ст. 5). Подразделения по делам несовершеннолетних ОВД располагают огромным массивом криминологической и иной юридически значимой информации, способны объективно оказывать содействие органам предварительного расследования в установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовным делам о преступлениях несовершеннолетних. Это и предопределяет необходимость взаимодействия следователей и подразделений по делам несовершеннолетних ОВД, реализующих соответственно функции расследования преступлений и профилактики правонарушений несовершеннолетних. Действуя присущими им способами, органы предварительного расследования и подразделения по делам несовершеннолетних ОВД вырабатывают и совершенствуют формы согласованной, а порой и совместной деятельности по уголовным делам с участием несовершеннолетних.

В направленных Министерством внутренних дел (далее – МВД) СССР более сорока лет назад в практические органы «Методических рекомендациях об организации взаимодействия следователей органов внутренних дел с должностными лицами инспекций по делам несовершеннолетних в работе по предупреждению, раскрытию и расследованию преступлений, совершенных несовершеннолетними» уже в первом абзаце обращено внимание на необходимость и значимость указанного взаимодействия, обусловленного общностью стоящих перед ними задач. «Цель этого взаимодействия, – отмечалось в данном документе МВД СССР, – в объединении усилий, направленных на полное выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений несовершеннолетними, принятие эффективных мер к их устранению». Такой же подход реализован в «Методических рекомендациях об организации взаимодействия следователей, работников уголовного розыска и инспекций по делам несовершеннолетних в предупреждении, раскрытии и расследовании преступлений, совершенных несовершеннолетними», адресованных следователям, работникам уголовного розыска и инспекций по делам несовершеннолетних Указанием МВД СССР № 1/4876 от 27 августа 1986 г.

Наставление о порядке взаимодействия сотрудников подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, следствия, дознания и дежурных частей органов внутренних дел по предупреждению безнадзорности правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов от 13 мая 2003 г., действовавшее более 10 лет, и сменившая его Инструкция по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации от 15 октября 2013 г. (далее – Инструкция № 845/2013 г.) также пронизаны идеей тесного и постоянного сотрудничества следователя с инспектором по делам несовершеннолетних (далее – инспектор ПДН) при возбуждении и расследовании уголовных дел с участием несовершеннолетних. При этом был снят запрет на исполнение поручения дознавателя, следователя о производстве отдельных следственных действий инспекторами ПДН в пределах их компетенции и в соответствии со ст. 38–41 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ).

Многолетняя практика расследования уголовных дел с участием несовершеннолетних выработала различные формы взаимодействия следователя с инспектором ПДН. Отдельные из них нашли закрепление в нормативных актах МВД России (до этого – в нормативных актах МВД СССР). В данной статье наше внимание привлекла такая форма взаимодействия,

[1] Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

как включение сотрудника ПДН в состав следственно-оперативной группы (далее – СОГ).

В соответствии с ч. 1 ст. 163 УПК РФ производство предварительного следствия по уголовному делу в случае его сложности или большого объема может быть поручено следственной группе. При этом к работе следственной группы могут быть привлечены должностные лица органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность (ч. 2 ст. 163 УПК РФ). Здесь необходимо акцентировать внимание на трех важных нюансах.

Во-первых, речь в УПК РФ идет исключительно о сотрудниках оперативных подразделений, к которым подразделения по делам несовершеннолетних ОВД не относятся.

Во-вторых, в УПК РФ применяется исключительно формулировка «следственная группа», которая создается на основании отдельного постановления, и в нем указываются «все следователи, которым поручено производство предварительного следствия», тогда как «должностные лица органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность», могут быть «привлечены» к работе следственной группы, т. е. в состав такой группы они не включаются и в постановлении не указываются.

В-третьих, не во всех случаях уголовные дела с участием несовершеннолетних представляют повышенную сложность или связаны с большим объемом расследования, а потому формирование следственных групп по каждому такому делу не вызывается необходимостью.

Таким образом, можно сделать вывод, что следственная группа состоит только из следователей и к ее работе могут привлекаться исключительно оперативные сотрудники, в связи с чем включение в следственную группу инспектора ПДН формально не основано на предписаниях ст. 163 УПК РФ. Соответственно участие сотрудника ПДН как члена СОГ, созданной со ссылкой на ст. 163 УПК РФ, в допросе несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого также не отвечает требованиям уголовно-процессуального законодательства.

В связи с этим в ведомственных нормативных актах предпринимаются попытки компенсировать отсутствие законодательных норм, регулирующих участие различных служб и подразделений правоохранительных органов в расследовании преступлений.

Так, приказом МВД России от 29 апреля 2015 г. № 495дсп утверждена Инструкция по организации совместной деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации при раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел (далее – Инструкция № 495/2015). В п. 15 Инструкции № 495/2015 закреплено, что «при необходимости в целях разрешения вопросов организационного и материально-технического характера и наиболее эффективного функционирования следственной группы начальником ОВД издается приказ об обеспечении деятельности следственной группы». Представляется, что такая формулировка позволяет включить в такой приказ инспектора ПДН, который, например, по указанию следователя обеспечит участие несовершеннолетнего, его законного представителя, педагога или психолога в следственных действиях.

Необходимо отметить, что такой подход согласуется с п. 4 ч. 2 ст. 38 УПК РФ, в соответствии с которым следователь уполномочен по расследуемому им уголовному делу давать органу дознания обязательные для исполнения письменные поручения о проведении оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ), производстве отдельных следственных действий, о производстве иных процессуальных действий, а также получать содействие при их осуществлении. Одной из форм содействия инспектором ПДН следователю в производстве допроса несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого может быть исполнение поручения следователя о доставлении его и законного представителя в место проведения допроса, а также присутствие при допросе в целях обеспечения надлежащего поведения подозреваемого, обвиняемого. Это может оказаться целесообразным в случаях, когда в допросе не участвует законный представитель, педагог или психолог. Присутствие инспектора ПДН на допросе несовершеннолетнего подозреваемого фиксируется в протоколе следственного действия. В рамках такой формы содействия следователю инспектор ПДН не вправе задавать допрашиваемому вопросы и делать замечания на протокол допроса [5, с. 9–10].

Инструкция № 495/2015 предлагает также такую форму совместной деятельности при расследовании уголовных дел, как создание дежурных и специализированных СОГ (п. 7). Учитывая проблематику статьи, научный и особый интерес для нас представляют специализированные СОГ, которые создаются «для раскрытия отдельных тяжких и особо тяжких преступлений, серийных преступлений, преступлений прошлых лет и иных преступлений, в том числе по которым лица, их совершившие, не установлены, а также для производства расследования и оперативного сопровождения конкретного уголовного дела».

Создание и деятельность СОГ, что подтверждается правоприменительной практикой, представляет собой эффективную форму взаимодействия следователей и оперативных сотрудников, особенно на начальном этапе

досудебного производства. При этом важным фактором эффективности деятельности СОГ является: создание условий для взаимопонимания, взаимной помощи и взаимной выручки между ее участниками; концентрация усилий группы на решающем участке расследования [9, с. 70–79].

Специализированная СОГ создается приказом начальника ОВД, при этом «ее состав определяется в каждом конкретном случае обстоятельствами, характером и особенностями совершенного преступления» и может включать в себя не только сотрудников оперативных, но и «иных подразделений полиции» (п. 11 Инструкции № 495/2015).

Создание и деятельность СОГ рассматривает в качестве одной из основных форм взаимодействия следователя с ОВД при расследовании преступлений против семьи и несовершеннолетних С. А. Куемжиева [6, с. 218]. Автор отмечает, что СОГ представляет собой форму постоянного сотрудничества следователей, оперативных работников, специалистов. При этом остается неясным, о каких специалистах идет речь. Очевидно, что смысл включения в состав СОГ оперативного сотрудника заключается в том, чтобы обеспечить своевременное проведение им ОРМ по уголовному делу. Инспектор ПДН не уполномочен проводить ОРМ, однако способен в кратчайшие сроки выявить местонахождение несовершеннолетнего и его родителей (опекунов), обеспечить их доставление к следователю. В связи с этим, основываясь на толковании положений указанной Инструкции и придерживаясь линии на максимально возможное комплексное применение всех сил и средств в борьбе с преступностью, считаем, что инспектор ПДН может быть включен приказом начальника ОВД в состав СОГ.

Примечательно, что в совместном Указании Генпрокуратуры России от 28 июня 2002 г. № 37/21 и МВД России от 3 июня 2002 г. № 1/4025 «О мерах по предупреждению повторной и групповой преступности несовершеннолетних» предписывается для раскрытия и расследования тяжких и особо тяжких преступлений, вызвавших большой общественный резонанс, создавать следственно-оперативные группы (п. 1.4), и при этом уже в следующем пункте (1.5) предлагается исключить факты возложения на инспекторов ПДН обязанностей, не связанных с их основной деятельностью. Полагаем, что эти и ряд других предписаний данного Указания в своей совокупности также позволяют сделать вывод о возможном включении инспекторов ПДН в состав соответствующих СОГ.

Безусловно, следователь и инспектор ПДН не образуют следственно-оперативную группу, поскольку ни следователь, ни инспектор ПДН не являются субъектами оперативно-розыскной деятельности. Поэтому легитимация на региональном уровне локальными нормативными актами такой организационной формы взаимодействия, как СОГ, в составе которой орган, осуществляющий оперативно-розыскную деятельность, не представлен, а в нее включен инспектор ПДН, не уполномоченный на ведение такой деятельности [2, с. 31–32], не коррелирует с уголовно-процессуальным законодательством, ведомственными и нормативными правовыми актами. Тем более что все вышеуказанные и иные ведомственные, межведомственные акты безальтернативно предписывают включать в состав СОГ сотрудников оперативных подразделений, тогда как сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних могут быть включены по усмотрению руководителя ОВД, по приказу которого создается СОГ.

В связи с анализом правовых аспектов участия инспектора ПДН в СОГ нельзя не обратиться к опыту МВД Республики Беларусь, которое провело эксперимент по учреждению участкового уполномоченного милиции, наделенного одновременно компетенцией участкового инспектора милиции, участкового инспектора инспекции по делам несовершеннолетних и оперуполномоченного уголовного розыска. Треть участников данного эксперимента при анкетировании указали, что в их служебной деятельности возникало много сложностей, связанных с участием в СОГ [10, с. 63–68].

Необходимо четко разграничивать понятия «следственная группа» и «следственно-оперативная группа», не допуская их отождествления. Мы солидарны с учеными, которые полагают, что анализ ст. 163 УПК РФ не дает оснований говорить о СОГ как о некой процессуальной форме существования следственной группы, и даже сам факт привлечения к ее деятельности оперативных сотрудников никоим образом не влияет на высказанное положение [8, с. 116–117].

В то же время Б. Т. Безлепкин, комментируя п. 2 ст. 163 УПК РФ, ошибочно, на наш взгляд, отмечает, что в случае привлечения оперативного сотрудника к работе следственной группы такую группу принято называть следственно-оперативной [1]. Следует согласиться с В. Г. Кучкиной, которая, проведя сравнительный анализ следственной и следственно-оперативной групп, показала их существенное различие по целому ряду признаков: по правовым основаниям и порядку создания, по их составу и срокам действия, по функциональному назначению [7, с. 2–5].

Как справедливо отмечает В. О. Захарова, следственную группу нельзя отождествлять

с такой непроцессуальной формой взаимодействия, как следственно-оперативная группа: если создание следственных групп направлено на установление организационных связей между лицами, выполняющими общий для них вид деятельности, то образование СОГ – это организационная форма взаимодействия должностных лиц, выполняющих разные виды правоохранительной деятельности и объединенных для достижения общей для них цели в процессе раскрытия и расследования преступлений [4, с. 3–7].

Некоторые ученые высказывают мнение, что Инструкция № 845/2013 запретила включать инспектора ПДН в состав СОГ, полагая, что данное обстоятельство негативно сказывается на раскрытии по горячим следам преступлений, где есть информация о возможном участии в преступлении несовершеннолетнего [3, с. 168].

Необходимо отметить, что указанный выше приказ (п. 5) запрещает привлечение инспекторов ПДН «для дежурств в СОГ немедленного реагирования», то есть в дежурных (!) СОГ, прежде всего из соображений не допустить выполнение ими обязанностей, не связанных с профилактикой правонарушений несовершеннолетних. Такой подход рационален и оправдан.

Во-первых, после суточного дежурства инспектор ПДН вправе отдыхать следующие сутки и фактически в течение двух суток он не будет выполнять свои прямые должностные обязанности.

Во-вторых, указанный приказ не запрещает привлекать инспекторов ПДН к участию в специализированных СОГ, сформированных для раскрытия особо тяжких резонансных преступлений, совершенных несовершеннолетними или в отношении несовершеннолетних.

Расследование уголовных дел о тяжких и особо тяжких преступлениях, совершенных несовершеннолетними и в отношении несовершеннолетних, отнесено к подследственности следователей Следственного комитета Российской Федерации (далее – СК РФ) (п. «г» ч. 2 ст. 151 УПК РФ). В связи с этим создаваемые специализированные СОГ для раскрытия указанных особо тяжких резонансных преступлений являются межведомственными. В состав таких СОГ традиционно входят следователи СК РФ и работники ОВД – оперативные уполномоченные уголовного розыска, инспектор ПДН.

Так, приказом начальника УМВД России по Курганской области и руководителем Следственного управления СК РФ от 26 января 2012 г. создавалась постоянно действующая СОГ для раскрытия особо тяжкого преступления, предусмотренного п. «а», «б» ч. 2 ст. 105 УК РФ (убиты мать и ее малолетняя дочь), в следующем составе: 5 следователей СК РФ, включая следователя-криминалиста, 10 оперативных сотрудников уголовного розыска и старший инспектор ПДН. Кроме пункта о назначении руководителя СОГ, приказ не содержит каких-либо положений, касающихся организационных форм взаимодействия следователей с оперативными сотрудниками, инспектором ПДН, а также оперативных сотрудников с инспектором ПДН. Авторы приказа, как представляется, исходили из того, что полномочия членов СОГ, их права и обязанности регламентируются федеральными законами (УПК РФ, Законом об ОРД, Законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»), ведомственными нормативными актами. Приказ об образовании СОГ с приведенным содержанием носит чисто организационно-управленческий характер.

Существует также практика издания региональных межведомственных приказов, тематику которых составляют положения о взаимодействии следователей СК РФ и подразделений по делам несовершеннолетних ОВД. Структура и содержание этих документов однотипны. По сути своей они представляют собой различные варианты компиляции соответствующих предписаний профильных законов и ведомственных нормативных актов.

Например, приказом руководителя Следственного управления СК РФ по Алтайскому краю и начальника ГУ МВД России по Алтайскому краю от 16 мая 2013 г. утвержден *Порядок взаимодействия следственных отделов следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Алтайскому краю и подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов внутренних дел Алтайского края по вопросам предупреждения, раскрытия и расследования преступлений несовершеннолетних.* Данный документ ценен тем, что в нем рассматривается исключительно порядок взаимодействия следователя СК РФ с подразделениями по делам несовершеннолетних ОВД при возбуждении и расследовании уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних, т. е. указаны конкретные, облеченные в организационно-правовые формы прямые контакты следователя с инспекторским составом ПДН. В основном такие контакты призваны обеспечить своевременный обмен информацией, которая может оказаться полезной для раскрытия совершенного преступления и предупреждения новых преступлений.

Большинство положений данного приказа дублируют в соответствующей части содержание действовавших на момент издания приказа ведомственных нормативных актов, регулирующих отдельные вопросы взаимодействия следователя с подразделениями по делам несо-

вершеннолетних на разных этапах уголовного процесса. В частности, в него вошли многие рекомендации Наставления о порядке взаимодействия сотрудников подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, следствия, дознания и дежурных частей органов внутренних дел по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов, утвержденного приказом МВД России от 18 мая 2003 г. № 313дсп.

Несмотря на то что СОГ является одной из основных форм взаимодействия следователя и органа дознания, в анализируемом документе вопросы организации и деятельности СОГ вообще не упоминаются. По этой причине позиция регионального правоприменителя в части включения в состав СОГ работников ПДН также не прояснена.

Подводя итоги рассмотрения теоретических, правовых, организационных и прикладных аспектов участия инспекторов ПДН в работе СОГ, считаем возможным поделиться следующими важными, с точки зрения авторов, наблюдениями и выводами.

1. Обладая большим и разносторонним объемом сведений, имеющих юридическое и криминологическое значение, подразделения по делам несовершеннолетних ОВД способны оказывать содействие следователю и позитивно влиять на качество предварительного расследования уголовных дел о преступлениях, совершенных несовершеннолетними и в отношении несовершеннолетних. В свою очередь, в ходе рассмотрения сообщений о преступлениях и расследования уголовных дел следователи получают информацию, которая может использоваться в принятии подразделениями по делам несовершеннолетних ОВД мер к предупреждению преступлений несовершеннолетних. Указанные обстоятельства предопределяют необходимость взаимодействия следователя с инспекторами ПДН, реализующими соответственно функции расследования преступлений и профилактики правонарушений несовершеннолетних.

2. Установка на постоянное и реальное взаимодействие следователя с инспекторами ПДН при производстве по уголовным делам с участием несовершеннолетних поддерживается на протяжении многих десятилетий многочисленными и постоянно обновляемыми ведомственными и межведомственными нормативными актами. В них фактически закреплены и сохранены оправдавшие себя на практике многие организационные формы взаимодействия, участие инспекторов ПДН в работе следственной и оперативно-следственной группы. Подобный подход согласуется с п. 4 ч. 2 ст. 38 УПК РФ, в соответствии с которой следователь вправе получать содействие органа дознания при осуществлении процессуальных и следственных действий.

3. Содействие инспектора ПДН следователю проявляется в самых разнообразных формах: принятие мер к явке по вызовам следователя несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, их законных представителей к месту производства следственного действия; присутствие при допросе в целях обеспечения надлежащего поведения подозреваемого, обвиняемого; оказание помощи в приглашении для участия в следственных действиях педагога или психолога; установление по поручению следователя лиц, пострадавших от домашнего насилия, преступлений против половой неприкосновенности и др.).

4. Ведомственные и межведомственные нормативные акты, принципиально допуская привлечение инспекторов ПДН к участию в работе следственной группы, весьма скептически относятся к приложению их усилий в рамках дежурств в составе группы немедленного реагирования. В противном случае на инспекторов ПДН возлагалось бы выполнение обязанностей, не связанных с профилактикой правонарушений несовершеннолетних, и отнимало бы у них значительную часть рабочего времени.

5. В практике расследования тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных несовершеннолетними и в отношении несовершеннолетних, включение инспекторов ПДН в состав создаваемых СОГ для раскрытия таких преступлений (резонансных, серийных) стало скорее правилом, чем исключением. В этой связи уже давно назрела потребность в подготовке на основе изучения соответствующего опыта практических рекомендаций в помощь инспекторам ПДН, участвующим в работе СОГ.

Список литературы:

1. *Безлепкин Б. Т.* Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации: постатейный. 15-е изд., перераб. и доп. Москва, 2021.
2. *Давыдов С. И.* Взаимодействие следователя с подразделениями по делам несовер-

References:

1. *Bezlepkin B. T.* Kommentarij k Ugolovno-processual'nomu kodeksu Rossijskoj Federacii: postatejnyj. 15-e izd., pererab. i dop. Moskva, 2021.
2. *Davydov S. I.* Vzaimodejstvie sledovatelya s podrazdeleniyami po delam nesovershennolet-

шеннолетних как гарантия соблюдения их прав в процессе раскрытия и расследования преступлений // Обеспечение прав участников уголовного судопроизводства с ограниченными возможностями: компенсаторный подход: материалы Международной научно-практической конференции (18–19 июня 2021 г., г. Красноярск). Красноярск, 2021. Ч. 2.

3. *Дутов Н. Ю., Ахмедов У. Н.* Алгоритм взаимодействия дознавателя органов внутренних дел с инспекторами подразделений по делам несовершеннолетних при расследовании преступлений, совершенных несовершеннолетними // Вестник Воронежского института МВД России. 2020. № 4.
4. *Захарова В. О.* Коллективные формы расследования: от принятия решения до рекомендаций // Российский следователь. 2021. № 9.
5. *Зимин Р. В.* Содействие органов дознания следователю при производстве предварительного следствия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008.
6. *Куемжиева С. А.* Концептуальные основы групповой методики расследования преступлений против семьи и несовершеннолетних: дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2020.
7. *Кучкина В. Г.* Сравнительный анализ следственных и следственно-оперативных групп // Российский следователь. 2011. № 24.
8. *Можаева И. П., Степанов В. В.* Организационные основы деятельности следователя по раскрытию, расследованию и предупреждению преступлений: монография. Москва, 2007.
9. *Торбин Ю. Г., Усачев А. А., Плеснева Л. П.* Формы взаимодействия следователя с органами дознания на начальном этапе досудебного производства // Lex Russica (Русский закон). 2020. № 3.
10. *Федчук И. Л., Янчин В. О.* Перспективы совершенствования деятельности участковых инспекторов милиции в Республике Беларусь // Административное право и процесс. 2021. № 9.

nih kak garantiya soblyudeniya ih prav v processe raskrytiya i rassledovaniya prestuplenij // Obespechenie prav uchastnikov ugolovnogo sudoproizvodstva s ogranichennymi vozmozhnostyami: kompensatornyj podhod: materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii (18–19 iyunya 2021 goda, g. Krasnoyarsk). Krasnoyarsk, 2021. Ch. 2.

3. *Dutov N. Yu., Ahmedov U. N.* Algorithm of interaction of the investigator of internal affairs bodies with inspectors of juvenile affairs units in investigation of crimes committed by minors // Vestnik of Voronezh Institute of the Ministry of Interior of Russia. 2020. № 4.
4. *Zaharova V. O.* Collective investigation forms: from decision-making to recommendations // Russian Investigator. 2021. № 9.
5. *Zimin R. V.* Sodejstvie organov doznaniya sledovatelyu pri proizvodstve predvaritel'nogo sledstviya: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2008.
6. *Kuemzhieva S. A.* Konceptual'nye osnovy gruppovoj metodiki rassledovaniya prestuplenij protiv sem'i i nesovershennoletnih: dis. ... d-ra yurid. nauk. Krasnodar, 2020.
7. *Kuchkina V. G.* Comparative analysis of investigative and investigative-operational groups // Russian Investigator. 2011. № 24.
8. *Mozhaeva I. P., Stepanov V. V.* Organizacionnye osnovy deyatel'nosti sledovatelya po raskrytiyu, rassledovaniyu i preduprezhdeniyu prestuplenij: monografiya. Moskva, 2007.
9. *Torbin Yu. G., Usachev A. A., Plesneva L. P.* Forms of interaction between an investigator and bodies of inquiry at the initial stage of pre-trial proceedings // Lex Russica. 2020. № 3.
10. *Fedchuk I. L., Yanchin V. O.* Prospects of the improvement of operations of district police inspectors in the Republic of Belarus // Administrative Law and Procedure. 2021. № 9.

Для цитирования:

Николюк Вячеслав Владимирович, Гусев Владимир Александрович. Привлечение инспектора по делам несовершеннолетних органов внутренних дел к участию в работе следственно-оперативной группы // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64). С. 93–100.

For citation:

Nikolyuk Vyacheslav Vladimirovich, Gusev Vladimir Aleksandrovich. Involvement of the Inspector for Juvenile Affairs of Internal Affairs Bodies to Participate in the Work of the Investigative Task Force // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 4 (64). P. 93–100.

Россинский Сергей Борисович,
доктор юридических наук, доцент,
главный научный сотрудник сектора уголовного права,
уголовного процесса и криминологии,
Институт государства и права Российской
академии наук,
Российская Федерация, 119019, г. Москва,
ул. Знаменка, д. 10
E-mail: s.rossinskiy@gmail.com

Научная специальность:
5.1.4. Уголовно-правовые науки

Sergey Borisovich Rossinsky,
Doctor of Law, Associate Professor,
Chief Researcher of the Criminal Law,
Criminal Procedure and Criminology Sector,
Institute of State and Law of the Russian Academy
of Sciences,
Russian Federation, 119019, Moscow,
Znamenka St., 10
E-mail: s.rossinskiy@gmail.com

Scientific specialty:
5.1.4. Criminal Law Sciences

УДК 343.102

DOI 10.24412/2072-9391-2022-464-101-109

Дата поступления: 2 сентября 2022 г.
Дата принятия статьи в печать: 8 декабря 2022 г.

Орган дознания как объект уголовно-процессуального регулирования

An Investigative Agency as an Object of Criminal Procedural Law Regulation

Аннотация

Актуальность исследования сущности органа дознания как коллективного субъекта уголовно-процессуальных отношений, определения его правового положения, направлений деятельности и соответствующих государственно-властных полномочий в национальной системе досудебного производства по уголовному делу обусловлена неурегулированностью этих вопросов и возникающими трудностями в правоприменительной практике.

Постановка проблемы: основная причина противоречивости и неопределенности ряда положений уголовно-процессуального закона, регламентирующих статус органа дознания, кроется в истории развития советской и постсоветской государственности. Ввиду целого ряда факторов в России постепенно сформировалась достаточно уникальная, существенно отличающаяся от зарубежных аналогов национальная модель досудебного производства, предполагающая переход классических судебно-следственных полномочий в ведение правоохранительных органов полицейского типа, в том числе передачу части таких полномочий органам дознания.

Цель исследования: определение сущности органов дознания в общей системе уголовно-процессуального регулирования и выявление

Abstract

The relevance to the examination of the essence of an investigative agency as a collective subject of criminal procedural relationships, determination of its legal status, directions of work and relevant state powers in domestic system of pre-trial proceedings in a criminal case is dependent on the unsettledness of these issues and difficulties in law enforcement practice.

Formulation of the problem: the main reason for the inconsistency and uncertainty of a number of provisions of the criminal procedure law regulating the status of the investigative agency – is with the process of Soviet and post-Soviet statehood development. The paper highlights that in view of a number of factors in Russia, a rather unique national model of pre-trial proceedings has gradually developed. This model is significantly different from foreign analogues and it presumes the transfer of classical judicial and investigative powers to the jurisdiction of law enforcement agencies of the police type, including the transfer of certain powers of this type to investigative agencies.

The purpose is to determine the nature of investigative agencies in the general system of criminal procedure regulation.

Methods: general scientific (dialectical, systemic, structural-functional, logical, etc.) and private scientific (formal legal, comparative legal, histori-

причин их наделения рядом полномочий полицейского характера.

Методы исследования: общенаучные (диалектический, системный, структурно-функциональный, логический и др.) и частно-научные (формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, прогностический и др.) методы исследования.

Результаты и ключевые выводы: формулируется вывод об исключительно «командном» характере участия органов дознания в уголовно-процессуальных правоотношениях, соответствующем общим принципам работы органов полицейского типа, – посредством распределения познавательно-удостоверительных, обеспечительных, резолютивных и контрольно-распорядительных полномочий между различными должностными лицами. Одновременно выявляются некоторые изъяны законодательства, свидетельствующие о недостаточном понимании разработчиками соответствующих правовых норм подлинного предназначения органов дознания как субъектов уголовно-процессуальных отношений и их места в общей системе уголовно-процессуального регулирования; анализируются обусловленные ими противоречия и трудности, возникающие в правоприменительной практике. Вносятся некоторые предложения, направленные на устранение выявленных нормативных проблем и оптимизацию соответствующих прикладных технологий.

Ключевые слова: *досудебное производство; неотложные следственные действия; оперативно-розыскные мероприятия; орган дознания; полномочия органов дознания; полномочия полиции; привод.*

cal and legal, prognostic, etc.) research methods.

Results and key findings: the study reveals some flaws in the legislation that indicate a lack of understanding on behalf of the law drafters of relevant legal norms concerning the true purpose of the investigative agencies as subjects of criminal procedural relationships and their place in the general system of criminal procedural regulation; the article analyzes contradictions caused by the flaws and difficulties arising in law enforcement practice. The author makes some proposals to address regulatory issues under consideration and improve related application technologies.

Keywords: *pre-trial proceedings; urgent investigative action; criminal intelligence and investigative operations; investigative agency; powers of investigative agencies; police powers; compulsory attendance.*

Что такое орган дознания? Казалось бы, ответ на этот вопрос представляется очевидным. Скорее всего, любому специалисту в сфере уголовной юстиции или даже только осваивающему премудрости будущей профессии студенту (курсанту) юридического вуза (факультета) хорошо известно, что органы дознания – это органы исполнительной власти и отдельные должностные лица полицейского либо параполицейского[1] типа, наделенные государственно-властными полномочиями по осуществлению дознания как полноценной формы предварительного расследования, а также по выполнению иных, более частных задач досудебного характера: по возбуждению/отказу в возбуждении уголовных дел, производству неотложных следственных действий и выполнению локальных поручений следователя. Данный смысл напрямую вытекает из целого ряда находящихся в системном единстве положений уголовно-процессуального закона (ст. 40, 146, 148, 157, гл. 32, 32[1] Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ)) и поддерживается авторами большинства доктринальных источников: научно-практических комментариев к УПК РФ, учебников, учебных пособий и т. д. [16, с. 96–97; 17, с. 98–99; 18, с. 147 и др.].

Вместе с тем при более детальном погружении в тонкости уголовно-процессуальной мате-

[1] Под органами и должностными лицами параполицейского типа в настоящей статье понимаются органы принудительного исполнения Российской Федерации, командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений, гарнизонов и тому подобные субъекты, органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы, а также капитаны судов и другие предусмотренные ч. 3 ст. 40 УПК РФ официальные руководители общностей людей, находящихся вдали от «большой земли».

рии подобное понимание органов дознания начинает представляться далеко не таким уж и однозначным, лишенным достаточной степени конкретности, и, самое главное, упирающимся в никем не разрешенные вопросы, обусловливающие известные трудности и противоречия в правоприменительной практике. Является ли орган дознания «командным» (коллективным) участником уголовного судопроизводства или его статус все-таки предполагает возможность нахождения соответствующих полномочий в ведении единоличного субъекта? Если же нет, то каким образом объясняется наделение подобным статусом вышеупомянутых должностных лиц параполицейского типа: командиров воинских частей, начальников военных учреждений, капитанов судов, начальников зимовок, глав дипломатических представительств Российской Федерации и т. д., и, самое главное, кому в таком случае надлежит исполнять функции начальника органа дознания, а кому – дознавателя? Из смысла закона вообще не вполне понятно, каким именно должностным лицам может быть поручено непосредственное осуществление полномочий органа дознания по возбуждению уголовных дел, производству неотложных следственных действий и выполнению отдельных поручений следователя. Например, могут ли такие полномочия возлагаться на представителей рядового или младшего начальствующего состава органов внутренних дел или Федеральной службы безопасности Российской Федерации (далее – ФСБ России)? Могут ли они осуществляться сотрудниками оперативных подразделений правоохранительных органов, участковыми уполномоченными полиции и т. п.?

Кроме того, не ясно с какой целью УПК РФ возлагает на органы дознания ряд полномочий не столько процессуального, сколько сугубо полицейского характера, например, по осуществлению фактического привода человека в орган предварительного расследования или в суд (ч. 7 ст. 113 УПК РФ), по проведению оперативно-розыскных мероприятий на основании поручения следователя (ч. 4 ст. 157 УПК РФ), по розыску подозреваемого или обвиняемого (ч. 1 ст. 210 УПК РФ)? Кстати, поставленные вопросы, вне всяких сомнений, перекликаются с еще одной известной проблемой уголовно-процессуальной доктрины и правоприменительной практики – проблемой фактического задержания и доставления лица в порядке ст. 92 УПК РФ. Ведь на общем фоне множества других противоречий и сложностей, присущих институту задержания подозреваемого, в контексте настоящей статьи наиболее актуальным представляется вопрос о допуске защитника: право на его участие согласно подп. 1 п. 3 ч. 3 ст. 49 УПК РФ возникает не с момента формального составления протокола, а именно с момента фактического захвата лица, однако при этом в силу ч. 2 ст. 50 УПК РФ он может быть обеспечен лишь в процессуальном режиме дознавателем (!), следователем либо судом.

Конечно, в правоприменительной практике уже давно выработаны прикладные технологии, позволяющие нивелировать большинство поставленных вопросов, – в противном случае органы дознания просто не смогли бы осуществлять возложенные на них функции. И, кстати, отдельные из этих технологий представляются вполне разумными, отвечающими самому смыслу наделения органов исполнительной власти полицейского либо параполицейского типа полномочиями в сфере уголовной юстиции. Вместе с тем они лишены должного доктринального обоснования, зачастую имеют сугубо интуитивный характер и, следовательно, не предрасполагают к надлежащему пониманию дознавателями, начальниками органов и подразделений дознания соответствующих подходов, то есть применимы лишь в более или менее «штатных» ситуациях, тогда как в неординарных случаях могут оказаться бессильными. Кроме того, далеко не все подобные технологии заслуживают положительной оценки – к великому сожалению, некоторые из них имеют негативный оттенок, поскольку основаны на банальном игнорировании законодательных предписаний. Таковыми, например, являются вызываемые совершенно понятными причинами, но при этом ограничивающие право на защиту отказы от предоставления задержанным защитников с момента фактического задержания [11, с. 61–62] и т. д.

Поэтому на сегодняшний день ощущается объективная потребность в продолжении научных исследований, направленных на формирование доктринальных основ деятельности органа дознания как субъекта российского уголовного судопроизводства и одновременно объекта уголовно-процессуального регулирования. Желание включиться в эту работу и побудило к написанию настоящей статьи.

А начать рассмотрение указанных вопросов хотелось бы с констатации ранее выявленного и уже неоднократно описанного в прежних публикациях автора статьи историко-правового факта: ввиду целого ряда обстоятельств и катаклизмов, сопутствующих развитию советской и постсоветской государственности, в России постепенно сформировалась достаточно уникальная, существенно отличающаяся от зарубежных аналогов национальная модель досудебного производства, предполагающая административизацию уголовной юстиции, включая передачу классических юрисдикционных

(судебно-следственных) полномочий в ведение исполнительно-распорядительных органов, в первую очередь «силовых» министерств и ведомств полицейского типа, то есть как бы частичную интеграцию функций «полиции» и «юстиции». Подобные тенденции возникли еще в начале 1920-х гг. и были обусловлены сразу несколькими причинами: а) предопределенными известным ленинским лозунгом «Вся власть советам!» преобразованиями всего государственного аппарата, невольно затронувшими и саму систему органов уголовной юстиции, и порядок реализации ими соответствующих полномочий; б) стремлением максимально обособить «отвечающие интересам трудящихся» советские юридические процедуры от соответствующих механизмов, свойственных правовым системам «загнивающих» империалистических государств; в) постреволюционным кадровым голодом, отсутствием в распоряжении советского правительства достаточного числа опытных правоведов «старой закалки», способных справиться с резко возросшим в условиях распада империи, революции и гражданкой войны объемом уголовных и квазиуголовных (трибунальных) дел [9, с. 27–36].

И в этой связи нет ничего удивительного в возникновении идей о наделении органов дознания подлинной юрисдикционной правосубъектностью, о сближении выполняемых ими функций с функциями органов предварительного следствия, о предоставлении им возможности собирания полноценных доказательств, равных по юридической силе доказательствам, полученным следователем или судом[2]. По крайней мере, подобные позиции неоднократно высказывались советскими учеными, ратовавшими за сближение дознания с предварительным следствием, а позднее одобряющими эти преобразования [1, с. 148–149; 2, с. 13–14; 15, с. 115–116 и др.]. Хотя для справедливости нельзя не обратить внимание, что некоторые советские авторы все же сохраняли приверженность к консервативным взглядам – писали о дознании не как о полноценной форме предварительного расследования, а как о деятельности полицейского характера [12, с. 144; 14, с. 68–69; 19, с. 229].

Нет ничего странного и в дальнейшем перерастании подобных идей в устойчивые тенденции, выраженные во все большей и большей процессуализации органов дознания. Ведь если ранее дознание ассоциировалось с раскрытием преступлений, с розыском обвиняемых, с обнаружением и обеспечением сохранности потенциальных доказательств и тому подобными первоначальными действиями полиции оперативно-розыскного и административно-правового характера [4, с. 3; 13, с. 516 и др.][3], то к настоящему времени оно постепенно превратилось в автономную, как бы альтернативную форму предварительного расследования, предполагающую дифференциацию на ординарное дознание (ст. 32 УПК РФ) и сокращенное дознание (ст. 32[1] УПК РФ), а сам дознаватель превратился в некого квазиследователя[4].

Однако было бы большой ошибкой связывать деятельность современных органов дознания лишь с осуществлением этих самых ординарных и сокращенных дознаний – увы, именно такой недостаток присущ целому ряду научных публикаций, посвященных указанной проблематике [3, с. 237; 7, с. 368 и др.]. В конце концов, орган дознания – субъект уголовного судопроизводства, а дознание – форма его поведения. Как уже отмечалось выше, помимо собственно дознания указанные органы наделяются еще целым рядом уголовно-процессуальных полномочий по возбуждению уголовных дел, проведению неотложных следственных действий и выполнению отдельных поручений следователя. Иными словами, несмотря на постепенную процессуализацию органов дознания, на выполнение несвойственной классическим органам полицейского типа функции «юстиции», они все еще сохраняют свою исконную полицейскую природу, предполагающую безотлагательное реагирование на поступивший «сигнал» и принятие незамедлительных мер в целях выявления и раскрытия преступления, превентивного задержания потенциального подозреваемого, предварительного выяснения обстоятельств случившегося, сохранения предрасположенных к утрате или повреждению следов преступления и т. д.

Более того, представляется, что полицейская природа в той или иной степени присуща всем формам уголовно-процессуальной деятельности органов дознания. Даже предусмотренные гл. 32 УПК РФ особенности ординарного дознания, несмотря на превалирование элементов юрисдикционного (судебно-следственного) характера, все еще напоминают о полицейском происхождении этого порядка расследования – в отличие от предварительного следствия, обремененного процедурой предъявления обвинения, позволяющей выяснить позицию обвиняемого, с учетом которой полнее, всестороннее

[2] Считается, что вопрос о сближении дознания и предварительного следствия официально был поставлен А. Я. Вышинским на прошедшем в 1924 г. V Всероссийском съезде деятелей советской юстиции [1, с. 148].

[3] Кстати, весьма примечательно, что сам по себе русскоязычный термин «дознание» филологи обычно толкуют не как часть уголовного процесса, а как предварительное административное расследование [6, с. 171].

[4] В этой связи некоторые современные авторы вообще называют следователей квалифицированными дознавателями [5, с. 330].

и объективнее исследовать обстоятельства уголовного дела, дознание по смыслу закона сводится к более «поверхностному» установлению таких обстоятельств и скорейшей передаче материалов прокурору как субъекту, инициирующему предстоящее судебное разбирательство. А предусмотренное гл. 32[1] УПК РФ сокращенное дознание и вовсе состоит в формировании обвинительного тезиса (будущей позиции государственного обвинения) не столько в «следственном», сколько в «полицейском» режиме, не требующем жесткого обоснования установленных обстоятельств результатами следственных действий и судебных экспертиз.

Однако сильнее всего полицейская природа все-таки проявляется в части производства органами дознания неотложных следственных действий и выполнения отдельных поручений следователя – подобные механизмы наиболее четко напоминают функции дореволюционной полиции, сводившиеся к осуществлению первоначального этапа досудебного производства, а также к оказанию текущего содействия судебным следователям. По смыслу УПК РФ, именно данные полномочия отнесены к ведению не дознавателя как должностного лица, а органа дознания как «командного» участника уголовно-процессуальной деятельности, предполагающего совместное нахождение в постоянной взаимосвязи координирующего руководителя и непосредственных исполнителей соответствующих познавательно-удостоверительных или обеспечительных приемов. Собственно говоря, такой принцип и заложен в основу любого исполнительно-распорядительного органа, в том числе правоохранительного органа полицейского типа: совместное решение поставленной задачи под руководством начальника, поручающего подчиненным сотрудникам выполнение отдельных действий с незамедлительными докладами об их ходе и результатах.

И в этой связи законодатель далеко не случайно, определяя перечень субъектов, уполномоченных на принятие ряда процессуальных решений, отдельно (через запятую) упоминает и орган дознания, и дознавателя (например, ч. 1 ст. 91, ч. 1 ст. 145, ч. 1 ст. 148 УПК РФ и др.). По всей вероятности, подобные правила следует применять с учетом дифференциации режимов работы органов дознания: при проведении ординарного или сокращенного дознания – ограничиваться единоличным решением дознавателя как должностного лица, а в ходе производства неотложных следственных действий – признавать необходимым вынесение соответствующего акта от имени всего органа дознания как «командного» субъекта.

Вместе с тем такие нормативные конструкции вовсе не подразумевают потребности одновременного и, тем более, совместного участия в производстве определенного процессуального действия или принятии процессуального решения всех должностных лиц, проходящих службу в том или ином территориальном либо специализированном правоохранительном органе: главном управлении, управлении, отделе и т. д., – абсурдность и абсолютная практическая непригодность указанного подхода очевидна любому человеку, хоть немного ориентирующемуся в нюансах работы органов полицейского или параполицейского типа. Следовательно, категорию «орган» в данном контексте надлежит толковать не в широком, организационно-управленческом, а в узком, уголовно-процессуальном смысле – рассматривать его как некий правовой субстрат, включающий: 1) руководителя (начальника органа дознания), осуществляющего контрольно-распорядительные полномочия, и 2) исполнителя (дознавателя), непосредственно производящего процессуальные действия и принимающего решения под руководством начальника органа дознания. Например, в практике издания органами дознания (не дознавателями как должностными лицами, а именно органами дознания!) уголовно-процессуальных правоприменительных актов получила распространение весьма разумная прикладная технология, состоящая в подготовке и подписании дознавателем соответствующего документа и его последующего утверждения начальником органа дознания.

И таким образом, орган дознания – не единоличный, а именно «командный» участник уголовного судопроизводства, реализующий свои функции посредством распределения познавательно-удостоверительных, обеспечительных, резолютивных и контрольно-распорядительных полномочий между различными лицами, замещающими определенные «рядовые» или руководящие должности в существующей иерархии органов полицейского или параполицейского типа.

Другое дело, что правовые нормы, регламентирующие уголовно-процессуальный статус органа дознания, далеко не всегда четко укладываются в указанную логику. Некоторые из них, будучи обусловлены не более чем некорректностью нормативных формулировок и коллизионностью различных отраслей российского права, не предполагают ощутимых трудностей для правоприменительной практики. Так, согласно п. 24 ст. 5 УПК РФ к органам дознания относятся не только государственные органы, но отдельные должностные лица. Этот же изъян присущ и содержанию ст. 40 УПК РФ, включающей в установленный перечень органов дознания целый ряд должностных лиц Вооруженных сил Российской Федерации, капитанов судов, глав

дипломатических учреждений Российской Федерации и др. Вместе с тем нетрудно догадаться, что в данном случае подразумеваются не столько органы дознания, сколько их начальники. Именно такой подход и вытекает из существующих практических рекомендаций, в первую очередь из специальной инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных сил Российской Федерации[5].

Однако и здесь наблюдаются некоторые шероховатости. Ведь, исходя из смысла УПК РФ, указанные субъекты вынуждены обходиться без помощи подчиненных, то есть как бы действовать в амплуа единоличных участников уголовного судопроизводства. Между тем какие-либо нормы, предоставляющие начальнику органа дознания право самостоятельного производства неотложных следственных действий, в уголовно-процессуальном законе отсутствуют; исключением является лишь возможность личного рассмотрения и проверки сообщения о преступлении (п. 1 ч. 1 ст. 402 УПК РФ). Для преодоления данной коллизии используются различные прикладные технологии. Например, в военно-юридической практике этот вопрос решается на основании подзаконного акта – вышеупомянутой Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания вооруженных сил Российской Федерации, предписывающей начальнику органа дознания делегировать данные полномочия наиболее дисциплинированным и подготовленным офицерам, подлежащим назначению в качестве дознавателей и наделению соответствующим уголовно-процессуальным статусом посредством его же (начальника) письменного приказа. При этом очевидно, что подобный алгоритм не полностью соответствует УПК РФ, поскольку предполагает выполнение ряда процессуальных действий не совсем легитимными субъектами.

Капитаны судов, главы дипломатических учреждений Российской Федерации и другие официальные лица, возглавляющие общности людей вдали от «большой земли», либо наделяются правом самостоятельного производства неотложных следственных действий на основании не вполне согласующихся с УПК РФ положений других законодательных актов (например, ст. 69 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации), либо вынуждены осуществлять указанные полномочия вообще без какого-либо законодательного базиса. Кстати, некоторая ущербность подобной практики обусловливается еще и сосредоточением функций начальника органа дознания и исполнителя (дознавателя) в руках одного человека, являющегося и самому себе начальником, и самому себе подчиненным и таким образом полностью освобожденного от бремени ведомственного контроля. А с учетом удаленности от мест нахождения органов прокуратуры и вызванной понятными причинами достаточно низкой квалификации подобных субъектов качество сформированных ими первоначальных материалов досудебного производства, мягко говоря, оставляет желать лучшего.

Другие касающиеся органов дознания положения УПК РФ в своем системном единстве, напротив, достаточно сильно осложняют надлежащее толкование вытекающего из них правового смысла, поскольку предопределяют эклектику уголовно-процессуальных полномочий с непроцессуальными полномочиями полицейского характера, о чем уже отмечалось в ряде научных публикаций [8, с. 106 и др.].

Представляется, что подобные правотворческие изъяны были обусловлены недостаточно глубоким пониманием законодателем (читай, разработчиками проекта УПК РФ) собственных замыслов – скорее всего, авторы соответствующих положений достаточно бездумно, без должной адаптации к общей концепции досудебного производства (если, конечно, таковая вообще существовала!) переписали содержание схожих по предмету регулирования статей УПК РСФСР 1960 г.; последние, в свою очередь, были позаимствованы из УПК РСФСР 1923 г. и т. д., вплоть до Устава уголовного судопроизводства Российской империи 1864 г., придававшего деятельности органов дознания совершенно иной, сугубо непроцессуальный смысл. Другими словами, долгие годы постепенной процессуализации деятельности органов дознания весьма негативно отразились на четкости и однозначности законодательных преставлений об их правовом положении, функциях и полномочиях.

Иначе чем еще можно объяснить вытекающее из содержания УПК РФ явно двойственное понимание органов дознания: 1) в процессуальном смысле – как субъектов уголовного судопроизводства и 2) в каком-то ином, по всей вероятности, полицейском смысле – как органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной и (или) административной деятельности полицейского типа? Как еще можно объяснить положения закона, предписывающие органам дознания (не полиции, не иным органам полицейского типа, а именно органам дознания, то есть субъектам уголовно-процессуальных правоотношений!) осуществлять явно выбивающиеся из сферы процессуального регулиро-

[5] Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов: приказ Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 23 октября 2014 г. № 150 (ред. от 20 июля 2017 г.).

вания вышеупомянутые оперативно-розыскные и административно-правовые мероприятия (ч. 7 ст. 113, ч. 4 ст. 157, ч. 1 ст. 210 УПК РФ)? Кстати, содержание ч. 7 ст. 113 УПК РФ дает все основания предполагать, что законодатель вообще окончательно запутался в этих вопросах, поскольку предписывает осуществлять «следственный» привод каким-то неопределенным органам дознания, а «судебный» – сотрудникам органов принудительного исполнения Российской Федерации.

Конечно, включение подобных мероприятий в сферу полномочий органов дознания – непростительная ошибка, обусловленная все тем же недопониманием данного правового феномена. В конце концов, орган дознания – это не фактически существующий коллектив, включающий определенное количество сотрудников, занимающий служебное помещение, располагающий неким имуществом и т. д., – таковыми как раз являются полиция или иные органы полицейского либо параполицейского типа. Орган дознания – не более чем процессуальный статус, то есть сугубо формальная, юридическая конструкция, предполагающая совокупность полномочий, сводящихся к дискреционным дозволениям, предписаниям, запретам и подлежащих реализации строго в рамках уголовно-процессуальной деятельности. По крайней мере, в других сферах законодательного регулирования такого статуса не существует. Следовательно, наделить органы дознания выходящими за предмет уголовно-процессуального регулирования оперативно-розыскными, административно-правовыми и прочими непроцессуальными полномочиями – все равно, что предоставить какому-либо невластному субъекту уголовного судопроизводства (не просто как физическому лицу, а именно как субъекту уголовного судопроизводства!) никоим образом не связанную с его участием в соответствующих правоотношениях юридическую возможность, например, наделить потерпевшего правом посещения друзей, свидетеля – правом поездки на курорт и т. п.

Поэтому, предписывая органам дознания осуществление фактического привода подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, свидетеля, розыска лица и других оперативно-розыскных мероприятий (ч. 7 ст. 113, ч. 4 ст. 157, ч. 1 ст. 210 УПК РФ), законодатель, вне всяких сомнений, допускает достаточно существенную неточность. Любые подобные следственные или судебные поручения надлежит адресовать не органу дознания как субъекту уголовно-процессуального регулирования, а именно полиции (органам внутренних дел), ФСБ России и другим органам полицейского либо параполицейского типа, наделенным требуемыми государственно-властными полномочиями. Именно в таком, к слову, совершенно разумном, ключе и урегулированы некоторые иные уголовно-процессуальные отношений, что в очередной раз свидетельствует о нечеткости законодательных представлений о разграничении категорий «органы дознания» и «органы исполнительной власти полицейского (параполицейского) типа». Например, ч. 7 ст. 164 УПК РФ дозволяет следователю привлекать к участию в следственном действии оперативных сотрудников – не должностных лиц органов дознания, каковыми они, по сути, и являются, а именно должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. В части контроля и записи переговоров используется более обтекаемая, но все же достаточно разумная формулировка – следователю предписывается поручать указанные операции не органу дознания, а «соответствующему органу» (ч. 4 ст. 186 УПК РФ).

Кстати, на основании вышесказанного можно без труда ответить и на еще один поставленный в начале настоящей статьи вопрос – о должностных лицах, которым может быть поручено непосредственное осуществление полномочий органа дознания по возбуждению уголовных дел, производству неотложных следственных действий и выполнению отдельных поручений следователя. Исходя из сугубо процессуальной направленности органов дознания, возможности производства следственных действий, вынесения некоторых имеющих серьезные юридические последствия решений, подобные полномочия могут осуществляться субъектами с теоретической подготовкой в области права, обладающими необходимыми умениями и прикладными навыками, а также должным уровнем правосознания, правопонимания и другими качествами, необходимыми для самостоятельного участия в правоприменительной практике. Поэтому вполне очевидно, что реализацию указанных полномочий следует поручать лицам, замещающим офицерские должности, предполагающие наличие высшего юридического образования. В этой связи вполне допустимым представляется участие в таком качестве оперативных сотрудников различных правоохранительных органов, участковых уполномоченных полиции, лиц, осуществляющих административно-юрисдикционные полномочия и т. д. А конкретный перечень подобных должностных лиц надлежит устанавливать соответствующему министерству или ведомству с учетом профиля деятельности и специфики выполняемых функций – именно такой подход и заложен в современное нормативно-правовое и методическое обеспечение государственных органов, наделенных полномочиями органа дознания.

Вместе с тем возлагаемые в настоящее время на органы дознания полномочия полицейской направленности, например, по осуществлению фактического привода человека или участия в розыске обвиняемого, вполне могут реализовываться представителями рядового или младшего начальствующего состава правоохранительных органов. Они же могут принимать непосредственное участие в фактическом задержании (захвате) и доставлении потенциального подозреваемого в орган предварительного расследования, но без права самостоятельного обеспечения участия защитника. Рассмотрение последнего нюанса – обеспечение задержанному права на защиту – не входит в замысел настоящей статьи, но, как уже отмечалось выше, имеет самое непосредственное отношение к проблемам определения сущности и характера деятельности органов дознания; подробному освещению этих вопросов посвящены другие публикации автора [10, с. 107–113; 11, с. 60–63].

В заключение хотелось бы выразить надежду, что высказанные в настоящей статье позиции в конце концов все-таки будут восприняты законодателем и правоприменительной практикой, вследствие чего исчезнут соответствующие трудности и противоречия, все еще возникающие в ходе возбуждения и предварительного расследования уголовных дел.

Список литературы:

1. *Вышинский А. Я.* Курс уголовного процесса. Москва, 1927.
2. *Громов В. И.* Дознание и предварительное следствие. Теория и техника расследования преступлений: руководство для органов дознания и народных следователей / под ред. Н. В. Крыленко. 2-е изд. Москва, 1926.
3. *Калентьева Т. А., Шадрина М. Д.* Актуальные проблемы регламентации деятельности органов дознания в РФ // Вестник Волжского университета имени В. Н. Татищева. 2019. Т. 1. № 2.
4. *Квачевский А. А.* Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по судебным уставам 1864 года. Теоретическое и практическое руководство. Санкт-Петербург, 1867. Ч. 2.
5. Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головко. 2-е изд. Москва, 2017.
6. *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. Москва, 2006.
7. *Пархалюк Д. М.* Особенности процессуальной деятельности таможенных органов как органов дознания // Вопросы российской юстиции. 2021. № 12.
8. *Победкин А. В.* Тайное проникновение оперативно-розыскной деятельности в открытую дверь уголовного судопроизводства // Судебная власть и уголовный процесс. 2018. № 2.
9. *Россинский С. Б.* Досудебное производство по уголовному делу: сущность и способы собирания доказательств. Москва, 2021.
10. *Россинский С. Б.* Задержание подозреваемого: конституционно-межотраслевой подход. Москва, 2019.
11. *Россинский С. Б.* Защитник с момента фактического задержания (в контексте конституционно-межотраслевого подхода) // Российская юстиция. 2018. № 12.

References:

1. *Vyshinskij A. Ya.* Kurs ugolovnogo processa. Moskva, 1927.
2. *Gromov V. I.* Doznanie i predvaritel'noe sledstvie. Teoriya i tekhnika rassledovaniya prestuplenij: rukovodstvo dlya organov doznaniya i narodnyh sledovatelej / pod red. N. V. Krylenko. 2-e izd. Moskva, 1926.
3. *Kalent'eva T. A., Shadrina M. D.* Actual Problems of Regulation Inquiryin Russia // The Reporter of Volzhsky University after V. N. Tatischev. 2019. T. 1. № 2.
4. *Kvachevskij A. A.* Ob ugolovnom presledovanii, doznanii i predvaritel'nom issledovanii prestuplenij po sudebnym ustavam 1864 goda. Teoreticheskoe i prakticheskoe rukovodstvo. Sankt-Peterburg, 1867. Ch. 2.
5. Kurs ugolovnogo processa / pod red. L. V. Golovko. 2-e izd. Moskva, 2017.
6. *Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu.* Tolkovyj slovar' russkogo yazyka: 80 000 slov i frazeologicheskih vyrazhenij. Moskva, 2006.
7. *Parhalyuk D. M.* Osobennosti processual'noj deyatel'nosti tamozhennyh organov kak organov doznaniya // Voprosy rossijskoj yusticii. 2021. № 12.
8. *Pobedkin A. V.* Tajnoe proniknovenie operativno-rozysknoj deyatel'nosti v otkrytuyu dver' ugolovnogo sudoproizvodstva // Sudebnaya vlast' i ugolovnyj process. 2018. № 2.
9. *Rossinskij S. B.* Dosudebnoe proizvodstvo po ugolovnomu delu: sushchnost' i sposoby sobiraniya dokazatel'stv. Moskva, 2021.
10. *Rossinskij S. B.* Zaderzhanie podozrevaemogo: konstitucionno-mezhotraslevoj podhod. Moskva, 2019.
11. *Rossinskij S. B.* Defender from the Moment of Actual Detention (in the Context of Constitutional-Inter-Sectoral Approach) // Russian Justice. 2018. № 12.

12. *Савицкий В. М.* Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. Москва, 1975.
13. *Случевский В. К.* Учебник уголовного процесса. 4-е изд. Санкт-Петербург, 1913.
14. *Стремовский В. А.* Участники предварительного следствия в советском уголовном процессе / отв. ред. В. Е. Чугунов. Ростов-на-Дону, 1966.
15. *Строгович М. С.* Уголовный процесс: учебное пособие для юридических институтов, правовых школ и юридических курсов. Москва, 1938.
16. Уголовно-процессуальное право (уголовный процесс): учебник / под ред. Э. К. Кутуева. Санкт-Петербург, 2019.
17. Уголовный процесс: учебник / под ред. В. А. Лазаревой. Москва, 2015.
18. Уголовный процесс: учебник / под ред. К. Ф. Гуценко. Москва, 2005.
19. *Чельцов М. А.* Советский уголовный процесс. 2-е изд. Москва, 1951.

12. *Savickij V. M.* Ocherk teorii prokurorskogo nadzora v ugolovnom sudoproizvodstve. Moskva, 1975.
13. *Sluchevskij V. K.* Uchebnik ugolovnogo processa. 4-e izd. Sankt-Peterburg, 1913.
14. *Stremovskij V. A.* Uchastniki predvaritel'nogo sledstviya v sovetskom ugolovnom processe / otv. red. V. E. Chugunov. Rostov-na-Donu, 1966.
15. *Strogovich M. S.* Ugolovnyj process: uchebnoe posobie dlya yuridicheskih institutov, pravovyh shkol i yuridicheskih kursov. Moskva, 1938.
16. Ugolovno-processual'noe pravo (ugolovnyj process): uchebnik / pod red. E. K. Kutueva. Sankt-Peterburg, 2019.
17. Ugolovnyj process: uchebnik / pod red. V. A. Lazarevoj. Moskva, 2015.
18. Ugolovnyj process: uchebnik / pod red. K. F. Gucenko. Moskva, 2005.
19. *Chel'cov M. A.* Sovetskij ugolovnyj process. 2-e izd. Moskva, 1951.

Для цитирования:

Россинский Сергей Борисович. Орган дознания как объект уголовно-процессуального регулирования // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64). С. 101–109.

For citation:

Rossinsky Sergey Borisovich. An Investigative Agency as an Object of Criminal Procedural Law Regulation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 4 (64). P. 101–109.

Тамбовцев Андрей Иванович,
кандидат юридических наук, доцент,
пенсионер МВД России
E-mail: bestcopat@mail.ru

Павличенко Николай Владимирович,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
главный научный сотрудник отдела изучения проблем истории органов внутренних дел научно-исследовательского центра,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ORCID 0000-0001-7889-4743
E-mail: pavlichenko.pro@mail.ru

Andrey Ivanovich Tambovtsev,
Candidate of Law, Associate Professor,
Pensioner of the Ministry of the Interior of Russia
E-mail: bestcopat@mail.ru

Nikolay Vladimirovich Pavlichenko,
Doctor of Law, Professor, Merited Lawyer
of the Russian Federation,
Chief Researcher of the Department for the Study of Problems of the History of the Internal Affairs Bodies of the Research Center,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8

ORCID 0000-0001-7889-4743
E-mail: pavlichenko.pro@mail.ru

Научная специальность:
5.1.4. Уголовно-правовые науки

Scientific Specialty:
5.1.4. Criminal Law Sciences

УДК 343

DOI 10.24412/2072-9391-2022-464-110-114

Дата поступления: 2 августа 2022 г.
Дата принятия статьи в печать: 8 декабря 2022 г.

Правовой анализ категорий «дееспособность» и «совершеннолетие» при заключении контракта с оперативно-розыскным органом

Legal Analysis of the Categories of “Legal Capacity” and “Majority” When Concluding a Contract with an Operational Investigative Body

Аннотация

В предлагаемой читателю статье анализируется нормативно-правовое требование о дееспособности и совершеннолетии, предъявляемое к лицам, которые привлекаются к подготовке или проведению оперативно-розыскных мероприятий с сохранением по их желанию конфиденциальности содействия органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, в том числе по контракту. Авторы анализируют такие правовые категории, как «дееспособность», «совершеннолетие», «ограниченная дееспособность» сквозь призму гражданско-правового законодательства, с учетом решения задач, стоящих перед оперативно-розыскными органами.

Рассматривая современную ситуацию о возможности и легитимности привлечения к со-

Abstract

The article proposed to the reader analyzes the regulatory legal requirement of legal capacity and age of majority imposed on persons who are involved in the preparation or conduct of operational investigative measures while maintaining, at their request, confidentiality of assistance to bodies carrying out operational investigative activities, including under contract. The authors analyze such legal categories as “legal capacity”, “adulthood”, “limited legal capacity” through the prism of civil law legislation, taking into account the solution of the tasks facing the operational search authorities.

Considering the current situation about the possibility and legitimacy of attracting persons (both Russian citizens and foreign citizens), including those with limited legal capacity, to conclude cooperation contracts with them and giving their own

действию лиц (как граждан России, так и иностранных граждан) в том числе с ограниченной дееспособностью, заключению с ними контрактов о сотрудничестве и давая собственную юридическую оценку такому критерию, как «дееспособность» в контексте вышеизложенного, авторы, интерпретируя рассматриваемую норму как категоричный запрет на вступление в договорные отношения лишь с полностью недееспособными лицами, расширительно истолковывают (распространяют) ее и на институт привлечения лиц к содействию в целом.

Ключевые слова*: оперативно-розыскная деятельность; дееспособность; совершеннолетие; контракт; содействие.*

legal assessment of such a criterion as “legal capacity” in the context of the above, the authors, interpreting the norm in question as a categorical prohibition on entering into contractual relations only with completely incapacitated persons, broadly interpret (extend) it to the institution of attracting persons to assistance in general.

Keywords: *operational investigative activity; legal capacity; coming of age; contract; assistance.*

Согласно ч. 1 ст. 21 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) «Дееспособность гражданина» дееспособностью считается способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их (гражданская дееспособность), которая возникает в полном объеме с наступлением совершеннолетия, то есть по достижении восемнадцатилетнего возраста. В связи с тем что оперативно-розыскные отношения, возникающие между лицом и оперативным подразделением, которому это лицо оказывает содействие, являются одним из видов гражданских правоотношений (юридический статус которых до сих пор оспаривается правоведами), социально-правовой институт дееспособности представляется важной составной частью социально-правового института содействия в целом. Насколько же полно он регламентирован нормами Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»[1] (далее – Закон об ОРД) и какими особенностями обладает?

Прежде всего обращает на себя внимание тот факт, что ч. 1 ст. 17 Закона об ОРД, декларирующая так называемые общие требования к содействующему лицу, вообще не упоминает дееспособность. Формально это может расцениваться как безразличие (индифферентность) законодателя к дееспособности потенциального кандидата на содействие. Дееспособность как таковая упоминается в ч. 2 ст. 17 Закона об ОРД как обязательное условие заключения лицом контракта о сотрудничестве с органом, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность (далее – ОРД). Однако упоминается она без указания на особенности интерпретации данного требования в случае полного лишения или частичного ограничения дееспособности кандидата на сотрудничество, а также оснований этого. И тут опять мы сталкиваемся с противоречивостью положений самого оперативно-розыскного закона.

Статья 17 анализируемого нормативного правового акта в качестве обязательных условий заключения контракта называет совершеннолетие и дееспособность кандидата. Эти две юридические категории (совершеннолетие и дееспособность) рассматриваются в данной норме в совокупности. Иными словами, контракт заключается с лицом, достигшим определенного возраста (возраста совершеннолетия – 18 лет) и одновременно являющимся дееспособным лицом. Отсутствие одного из этих обязательных условий делает заключение контракта просто невозможным.

Контент-анализ современного законодательства свидетельствует, что вопросы соотношения возраста и дееспособности могут быть в индивидуальном порядке рассмотрены сквозь призму гражданского законодательства. Так, ч. 2 ст. 21 ГК РФ, регламентирующая институт дееспособности, гласит, что «в случае, когда законом допускается вступление в брак до достижения восемнадцати лет, гражданин, не достигший восемнадцатилетнего возраста, приобретает дееспособность в полном объеме со времени вступления в брак. Приобретенная в результате заключения брака дееспособность сохраняется в полном объеме и в случае расторжения брака до достижения восемнадцати лет...». Отметим, что основанием для признания лица полностью дееспособным ранее восемнадцатилетнего возраста является его вступление в брак.

Аналогично этому, но по другому основанию – начало лицом трудовой деятельности ра-

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

нее восемнадцатилетнего возраста – лицо признается полностью дееспособным в соответствии со ст. 27 ГК РФ «Эмансипация», гласящей, что «несовершеннолетний, достигший шестнадцати лет, может быть объявлен полностью дееспособным, если он работает по трудовому договору, в том числе по контракту, или с согласия родителей, усыновителей или попечителя занимается предпринимательской деятельностью...». Иными словами, ГК РФ и тут признает полностью дееспособным несовершеннолетнее лицо, фактически придавая ему статус совершеннолетнего, со всеми вытекающими правовыми последствиями.

Парадокс ситуации в том, что данные нормы ГК РФ полностью решают (устраняют) возникающие в гражданско-правовых, семейных или трудовых отношениях проблемы, ибо пограничный с несовершеннолетием возраст во внимание не принимается, а связанная с несовершеннолетием неполная дееспособность как раз и «восполняется» этими нормами. Но Закон об ОРД требует наличия одновременно двух условий – и совершеннолетия (как достижения совершенно конкретного возраста) и дееспособности (причем полной, ибо другое не указано в законе). И если дееспособность согласно рассматриваемым статьям ГК РФ может быть признана полной ранее 18-ти лет, то совершеннолетие как одно из двух обязательных условий ранее наступить не может. Закон же (имеется в виду Закон об ОРД) умалчивает о возможности игнорирования несовершеннолетия при признании лица полностью дееспособным ранее 18-летнего возраста.

Следуя внутренней логике ГК РФ, признание несовершеннолетнего лица полностью дееспособным (независимо от оснований) формально делает его несовершеннолетие фикцией. Согласно положениям ГК РФ, с момента признания лица полностью дееспособным оно должно считаться совершеннолетним! Однако, увы, Закон об ОРД категорично указывает на совершеннолетие, как обязательное условие заключения контракта, что никак не компенсируется получением лицом полной дееспособности ранее восемнадцати лет. Кроме того, возникает вопрос, допускается ли привлечение к содействию (заключение контракта) лица с ограниченной дееспособностью, не связанной с психическим заболеванием? Статья 17 Закона об ОРД безмолвствует по этому поводу, хотя жизнь и правоприменительная практика изобилует подобными примерами.

Согласно ст. 29 ГК РФ «Признание гражданина недееспособным» «гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством». В основе недееспособности лежат психические (возможно – психофизиологические) и связанные с этим ментальные и волевые качества индивида, принципиально и критически важные для возможности осуществления им своего существования в обществе, коммуникации и взаимодействия, реализации совокупности своих прав и обязанностей, в том числе возможности оказания добровольного содействия как сложного вида социально-волевой деятельности человека.

Психическое заболевание или соматическое состояние и нередко связанная с ними неспособность больного к нормальной познавательной, коммуникативной, аналитической и другой умственной активности и является основанием для признания его недееспособным в соответствии со ст. 29 ГК РФ, а также несомненным объективным препятствием для привлечения к содействию (заключению контракта). В данном случае, учитывая, что органы, осуществляющие ОРД, заинтересованы в привлечении к содействию психически здоровых, адекватных кандидатов, представляется совершенно разумным отказ законодателя в привлечении недееспособных лиц к содействию. Все понятно и обоснованно!

Однако не так последовательна и ясна позиция законодателя в случае с ограниченной дееспособностью. Статья 30 ГК РФ «Ограничение дееспособности гражданина» допускает ограничение дееспособности взрослого (совершеннолетнего) лица по основаниям, никак не связанным с психическим заболеванием или соматическим состоянием. Данная статья гласит: «Гражданин, который вследствие пристрастия к азартным играм, злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами[2] ставит свою семью в тяжелое материальное положение, может быть ограничен судом в дееспособности...». Очевидно, что основанием ограничения дееспособности в этом случае являются хоть социально и индивидуально «вредные» пороки, привычки и состояния лица, тем не менее они никак не связаны с его психическими, когнитивными, коммуникативными и ментальными способностями. В данном случае мы не рассматриваем вероятность отдаленного наступления негативных деструктивных последствий для организма и психики и общей деградации личности в связи с наркоманией или алкоголизмом.

[2] Указанные пристрастия (зависимости) – алкоголизм, наркомания, игромания (а также компьютерная, телефонная и интернет-зависимость и иные нехимические формы аддикции) считаются некоторыми медиками именно психическими заболеваниями, что является точкой зрения, противоположной нашей.

Основное назначение рассматриваемого аспекта ограничения дееспособности по данным «социально-негативным» основаниям – обеспечение государством невозможности лицу, обладающему социальными пороками (пьянством, алкоголизмом, игроманией и др.), ухудшить материальное и социальное положение свое и своих близких. Имеется в виду становящаяся бесконтрольной растрата собственных и семейных денег на удовлетворение своих девиантных потребностей. В то же время подобным перечислением алкоголизма, наркомании и игромании ГК РФ признает их именно иными состояниями, а не болезнью, связанной с психическим расстройством и обусловленной этим неспособностью лица понимать характер и значение своих действий или руководить ими.

Отсутствие самой психической болезни является некой гарантией того, что согласие такого лица на сотрудничество с оперативным подразделением априори не может быть основано на сделанных им ошибочных вследствие своего психического состояния выводах. Так же как и возможность лица совершенно объективно и всесторонне оценивать даваемые ему поручения или собственные действия по их выполнению. В то же время, учитывая несомненно имеющуюся взаимосвязь между перечисленными социальными пороками лица с возможной мотивацией его деятельности, обусловленными зависимостью и возможными асоциальными потребностями и запросами, считаем обязательным указать на имеющийся несомненный риск оперативного подразделения при привлечении такого лица к содействию и необходимости серьезной всесторонней проверки при вынесении вердикта о возможности привлечения его к содействию, решению конкретных задач, оценки поступающей от него информации, возможности (попытках) предоставления заведомо ложной информации или двурушничества и мн. др. Однако это уже является совершенно иным аспектом института содействия и применимо не только в рассматриваемых случаях.

Не менее коллизионной и от того интересной представляется гипотетическая правовая ситуация привлечения к содействию (заключение контракта о сотрудничестве) иностранного гражданина. Согласно ст. 17 Закона об ОРД контракт может быть заключен с совершеннолетним и полностью дееспособным лицом. Статья 60 Конституции России определяет совершеннолетием российского гражданина восемнадцатилетний возраст. А ст. 21 ГК РФ «Дееспособность гражданина» этим же возрастом определяет наступление полной дееспособности. Согласно ч. 3 ст. 62 Конституции России «иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации». Иными словами, логично предположить, что контракт о сотрудничестве может быть заключен с совершеннолетним (с 18 лет по законодательству России) дееспособным (тоже с 18 лет) иностранным гражданином. Однако наше исследование показывает, что в законодательстве некоторых зарубежных государств совершеннолетием граждан считается возраст в пределах от 14 до 21 года: Фарерские острова – 14 лет; Индонезия, Мьянма, Йемен – 15 лет; Вьетнам, Камбоджа, Куба – 16 лет; Таджикистан, Северная Корея – 17 лет; абсолютное большинство стран, включая Россию, – 18 лет; некоторые регионы Канады, Алжир, Южная Корея – 19 лет; Тунис, Тайвань – 20 лет; Монако, Сингапур, Мадагаскар, Египет – 21 год[3]. Указанный возраст в некоторых случаях является «условным», может варьироваться (иметь так называемую «вилку» – нижний и верхний предел) и нередко учитывается в совокупности с иными критериями – биологическими, физиологическими и пр.

В аналогичных возрастных пределах в законодательстве некоторых государств варьируется наступление полной дееспособности. Причем отдельные правовые системы допускают частичную дееспособность своих граждан даже с 7 лет. Возникают два вопроса:

1. Может ли быть привлечен к сотрудничеству (к заключению контракта) иностранный гражданин моложе 18 лет, но считающийся по законодательству своей страны совершеннолетним?

2. Может ли быть привлечен к сотрудничеству (к заключению контракта) иностранный гражданин старше 18 лет, но считающийся по законодательству своей страны несовершеннолетним?

Отчасти ситуацию проясняет совокупность ч. 1 ст. 1197 ГК РФ «Право, подлежащее применению при определении гражданской дееспособности физического лица», определяющей, что «гражданская дееспособность физического лица определяется его личным законом...», и ч. 1 ст. 1195 ГК РФ «Личный закон физического лица», констатирующей, что «личным законом физического лица считается право страны, гражданство которой это лицо имеет»[4]. Становится понятным, какой именно возраст иностранного гражданина должен счи-

[3] URL: https://www.gosrf.ru/news/41079// (дата обращения: 08.12.2020).

[4] Гражданским кодексом России и иными законами России также установлено, что указанное правило применимо к иностранному гражданину, не имеющему законной регистрации в собственном или арендуемом (нанимаемом) жилье на территории России.

таться возрастом его совершеннолетия. Однако это никак не решает проблему толкования рассматриваемой нормы Закона об ОРД, в которой совершеннолетие может трактоваться двусмысленно – и как конкретный возраст 18 лет, и как возраст в указанных пределах от 14 лет до 21 года, являющийся возрастом совершеннолетия согласно законодательству отдельных стран, что в совокупности с требованиями к дееспособности может одновременно являться и дозволением и запретом на привлечение лица (иностранного гражданина) к сотрудничеству на контрактной основе.

Полагаем, что рассматриваемый аспект до настоящего времени не нашел своего однозначного и полного юридического и практического разрешения и данная проблема остается насущной как для теоретиков, так и для практиков.

В целом же, рассматривая современную совокупную ситуацию о возможности и легитимности привлечения к содействию лиц (как граждан России, так и иностранных граждан) в том числе с ограниченной дееспособностью, заключения с ними контрактов о сотрудничестве и давая собственную юридическую оценку такому критерию, как «дееспособность» в контексте вышеизложенного, считаем наиболее рациональной и приемлемой как для законодателя, так и для правоприменителя многолетнюю точку зрения профессора А. Ю. Шумилова, который интерпретировал рассматриваемую норму как категоричный запрет на вступление в договорные отношения лишь с полностью недееспособными лицами, в частности страдающими психическими заболеваниями [1, с. 9; 2, с. 300], расширительно истолковывая (распространяя) ее и на институт привлечения лиц к содействию в целом. Вышесказанное является лишь результатом анализа авторами теоретических аспектов полной и частичной дееспособности в институте негласного содействия, в то время как конкретными предписаниями ст. 17 Закон об ОРД определяет возможность подписания контракта только с полностью дееспособными лицами совершеннолетнего возраста.

Заканчивая рассуждения о проблематике института дееспособности при привлечении лица к конфиденциальному сотрудничеству по контракту, особо хотелось бы указать на еще один немаловажный прикладной тактический момент, вытекающий из гипотетического разрешения на привлечение к содействию лиц с ограниченной дееспособностью. Его потенциальная ценность именно в прагматизме применения! В процессе оперативного поиска лиц, представляющих оперативный интерес в качестве потенциальных источников информации, официальный факт признания судом некоего лица ограниченно дееспособным в связи с алкоголизмом, наркоманией или игроманией является для оперативного сотрудника «ярким» поисковым признаком при подборе потенциальных конфидентов, изначально обладающих набором разведывательных возможностей – «вхожестью» в определенную социальную среду и конкретные объекты, знанием контингента, определенной репутацией в поисковой среде и пр. Это само по себе изначально намного сужает область поиска и упрощает его процесс.

Список литературы:

1. *Ахмедов А. Г., Бозиев Т. О., Бухаров Н. Н. [и др.].* Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»: научно-практический комментарий. Санкт-Петербург, 2011.
2. *Шумилов А. Ю.* Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности». 7-е изд., доп. и перераб. Москва, 2007.

References:

1. *Ahmedov A. G., Boziev T. O., Buharov N. N. [i dr.].* Federal'nyj zakon «Ob operativno-rozysknoj deyatel'nosti»: nauchno-prakticheskij kommentarij. Sankt-Peterburg, 2011.
2. *Shumilov A. Yu.* Kommentarij k Federal'nomu zakonu «Ob operativno-rozysknoj deyatel'nosti». 7-e izd., dop. i pererab. Moskva, 2007.

Для цитирования:

Тамбовцев Андрей Иванович, Павличенко Николай Владимирович. Правовой анализ категорий «дееспособность» и «совершеннолетие» при заключении контракта с оперативно-розыскным органом // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64). С. 110–114.

For citation:

Tambovtsev Andrey Ivanovich, Pavlichenko Nikolay Vladimirovich. Legal Analysis of the Categories of "Legal Capacity" and "Majority" When Concluding a Contract with an Operational Investigative Body // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 4 (64). P. 110–114.

Ульянов Александр Данилович,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры организации деятельности
органов внутренних дел
центра командно-штабных учений,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: alex_ulyanov@inbox.ru

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

УДК 351.741:34

DOI 10.24412/2072-9391-2022-464-115-123

Дата поступления: 15 июля 2022 г.
Дата принятия статьи в печать: 8 декабря 2022 г.

Aleksandr Danilovich Ul'yanov,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Organization of the Activities of the Internal Affairs
Bodies 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: alex_ulyanov@inbox.ru

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

Структурная модель оперативной обстановки

Structural Model of the Operational Situation

Аннотация

Актуальность: владение организационно-практическими и научно-методическими основами анализа и оценки оперативной обстановки имеет принципиальное значение для руководящих кадров органов внутренних дел, призванных обеспечить проведение в жизнь сложных и ответственных решений по всемерному укреплению правопорядка и законности в стране, формированию правового государства.

Постановка проблемы: просчеты в анализе реального состояния оперативной обстановки и организации правоохранительной работы в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации зачастую происходят из-за недостаточных знаний научно-методических основ и структурного построения оперативной обстановки, навыков установления причинно-следственных связей между ее компонентами. Вместо необходимых аналитических исследований готовятся информационные материалы о результатах оперативно-служебной деятельности, в которых указываются статистические данные за определенный период времени с отражением динамики регистрации и раскрытия преступлений в сравнении с аналогичным периодом прошлого года.

Цель исследования состоит в уточнении понятийного аппарата научной категории «оперативная обстановка», ее структурном построе-

Abstract

Relevance: the possession of organizational, practical, scientific and methodological foundations of the analysis and assessment of the operational situation is of fundamental importance for the leadership of the internal affairs bodies, designed to ensure the implementation of complex and responsible decisions to strengthen the rule of law and the rule of law in the country, the formation of the rule of law.

Problem statement: miscalculations in the analysis of the real state of the operational situation and the organization of law enforcement work in the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation often occur due to insufficient knowledge of the scientific and methodological foundations and structural construction of the operational situation, skills in establishing causal relationships between its components. Instead of the necessary analytical studies, information materials are being prepared on the results of operational and official activities, which indicate statistical data for a certain period of time reflecting the dynamics of registration and disclosure of crimes in comparison with the same period last year.

The purpose of the study is to clarify the conceptual apparatus of the scientific category "operational situation", its structural construction in the analysis and assessment of the real state of affairs

нии при анализе и оценке реального положения дел на вверенном участке правоохранительной деятельности для эффективного противодействия противоправному поведению.

Методы исследования: контент-анализ нормативных правовых актов, исследование специальной литературы, социологический опрос, индукция, дедукция, моделирование.

Основные выводы:

1. Изучение оперативной обстановки в рамках структурной модели дает возможность оценки фактического состояния преступности и охраны общественного порядка; выявления объективных и субъективных факторов, обусловливающих это состояние; выявление городов, районов и других административно-территориальных единиц со сложной обстановкой и установление причин этого осложнения; прогноз возможного дальнейшего развития криминальной ситуации, формирование на основе анализа и оценки выводов и предложений для принятия управленческих решений.

2. Понятие «оперативная обстановка» как прикладная научная конструкция является своего рода теоретической абстракцией, идеальной моделью, в той или иной степени отражающей ее сущность, и тем не менее позволяющей познать сложные процессы противодействия антиобщественным явлениям.

3. Многообразие существенных характеристик оперативной обстановки, прямо зависящих от вида, объема, степени тяжести признаков нарушений, критических ситуаций, причинения вреда (ущерба) охраняемым ценностям (чрезвычайная, высокая, сложная, стабильная), обусловлены значительной изменчивостью комплекса взаимосвязанных факторов и причинных зависимостей (детерминант) разного уровня социальной значимости, что вызывает необходимость использования основных положений системного подхода.

4. В самом общем виде модель оперативной обстановки состоит из двух блоков, существующих в диалектическом единстве (взаимосвязи и взаимообусловленности). Один из них представляет внешние условия (среда функционирования) для органа внутренних дел, другой – внутренние условия, отражающие его внутрисистемное построение и оперативно-служебную работу. В свою очередь блок внешних условий состоит из двух компонентов: (1) условия внешней среды, а также обстоятельства, способствующие совершению противоправных деяний, (2) криминальная ситуация, связанная с антиобщественными деяниями (преступлениями, административными правонарушениями), лицами, их совершившими, гражданами, подвергавшимися противоправным посягательствам. В методологическом

in the entrusted area of law enforcement activities for effective counteraction to illegal behavior.

Research methods: content analysis of normative legal acts, research of special literature, sociological survey, induction, deduction, modeling.

Main conclusions:

1. The study of the operational situation within the framework of the structural model makes it possible to assess the actual state of crime and the protection of public order; identify objective and subjective factors that cause this condition; identify cities, districts and other administrative-territorial units with a complex situation and establish the causes of this complication; forecast possible further development of the criminal situation, formation of conclusions and proposals for management decision-making based on analysis and evaluation.

2. The concept of “operational environment” as an applied scientific structure is a kind of theoretical abstraction, an ideal model, reflecting its essence to one degree or another, and nevertheless allowing to know the complex processes of countering antisocial phenomena.

3. The variety of essential characteristics of the operational environment, directly dependent on the type, volume, severity of signs of violations, critical situations, causing harm (damage) to protected values (extreme, high, complex, stable), is due to the significant variability of a complex of interrelated factors and causal dependencies (determinants) of different levels social significance, which necessitates the use of the basic provisions of the systemic approach.

4. In the most general form, the operational situation model consists of two blocks that exist in dialectical unity (interconnection and interdependence). One of them represents the external conditions (conditions of functioning) for the internal affairs body, the other is the internal conditions reflecting its internal system structure and operational and service work. In turn, the block of external conditions consists of two components: (1) environmental conditions, as well as circumstances that contribute to the commission of illegal acts. (2) criminal situation related to antisocial acts (crimes, administrative offenses), persons who committed them, citizens who were subjected to unlawful encroachments). In the methodological aspect, the block of internal conditions is also considered as a two-component: (1) organizational structure of the body, internal affairs units (forces, means), their resource (personnel, financial, material and technical, information, other support), discipline and legality; (2) the effectiveness of law enforcement work in the priority areas of operational and service activities, management efforts of management to improve the efficiency of the functioning of the internal affairs body.

5. The purpose of the structural model of the

аспекте блок внутренних условий также рассматривается как двухкомпонентный: (1) организационное построение органа, подразделений внутренних дел (силы, средства), их ресурсное (кадровое, финансовое, материально-техническое, информационное, иное обеспечение), дисциплина и законность; (2) результативность правоохранительной работы на приоритетных направлениях оперативно-служебной деятельности, управленческие усилия руководства по повышению эффективности функционирования органа внутренних дел.

5. Предназначение структурной модели оперативной обстановки состоит в овладении методологическим инструментарием, который необходимо использовать для ясного понимания тенденций на подведомственной территории в состоянии преступности и возможных путях ее развития, выявления причин и условий совершения преступлений и административных правонарушений, определения узловых проблем организации и оперативно-служебной деятельности органов и подразделений внутренних дел на приоритетных направлениях обеспечения правопорядка, формах и методах предупредительно-профилактической деятельности при выработке управленческих решений в сфере правоохранительной деятельности.

Ключевые слова: *моделирование; модель; оперативная обстановка; компоненты; анализ; ситуация; криминальный блок; внешняя среда; внутренняя среда; управленческие решения; факторы; оперативно-служебная деятельность; оценка.*

operational situation is to master methodological tools that need to be used for a clear understanding of trends in the subordinate territory in the state of crime and possible ways of its development, the phenomenon of the causes and conditions of crimes and administrative offenses, the definition of nodal problems of the organization and operational activities of bodies and departments internal affairs in priority areas of law enforcement, forms and methods of preventive and preventive activities in the development of management decisions in the field of law enforcement.

Keywords: *modeling; model; operational environment; components; analysis; situation; criminal unit; external environment; internal environment; management decisions; factors; operational and service activities; assessment.*

Понятие «оперативная обстановка» в широком смысловом аспекте довольно активно используется во многих сферах общественной деятельности: при анализе ситуации на автомобильных дорогах; при реализации трудовой функции работников охраны образовательных организаций; в финансовом секторе, в ЖКХ, других областях[1] [2; 8]. В системе Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) термин является «рабочим» и активно используется в информационно-аналитической деятельности при исследовании криминальных и иных процессов в зоне ответственности, противодействии антиобщественным проявлениям. В прикладном значении – это совокупность факторов и условий, подлежащих изучению для реализации комплекса мер по обеспечению общественной безопасности[2]. При изучении и оценке оперативной обстановки для разработки и реализации соответствующих внутриорганизационных решений руководящий состав органов внутренних дел должен досконально знать реальную ситуацию, в условиях которой реализуются правоохранительные меры, направленные на усиление роли государства как гаранта безопасности личности и прав собственности[3].

[1] Об утверждении Положения о представлении информации о состоянии автомобильных дорог общего пользования федерального значения, дорожно-транспортных происшествиях, нештатных и чрезвычайных ситуациях на них: распоряжение Росавтодора от 18 апреля 2018 г. № 1234-р; Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 29 июня 2021 г. № 307-ЭС21-9238 по делу № А05-13803/2019.

[2] Полное определение оперативной обстановки дано в п. 1 Инструкции по организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623 «Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации».

[3] Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Эта позиция находит свое отражение в социологическом опросе по совершенствованию анализа оперативной обстановки, проводимого в территориальных органах МВД России на окружном, межрегиональном, региональном уровнях для принятия своевременных и обоснованных управленческих решений[4]. На вопрос: «Насколько, на Ваш взгляд, результаты анализа оперативной обстановки влияют на принятие обоснованных и своевременных управленческих решений?» были даны следующие ответы (см. рисунок).

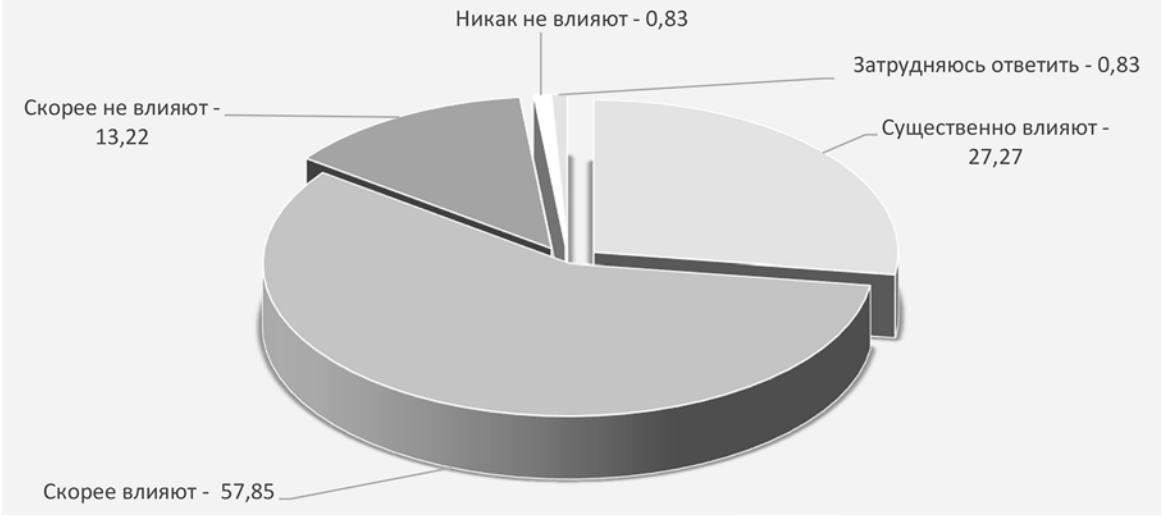

Рис. Распределение ответов экспертов, %

Диаграмма показывает, что свыше 80 % опрошенных отмечают значимость влияния реального представления об оперативной обстановке в зоне ответственности на качество принимаемых решений.

Структурно оперативная обстановка в научной литературе рассматривается неоднозначно. Некоторые авторы понимают ее как абстрактную модель, косвенно отражающую состояние правонарушительства, в которую, кроме состояния преступности, условий внешней среды, деятельности правоохранительных органов как системы управления, включают отдельным блоком характеристики функционирования государственных и общественных институтов, призванных осуществлять противодействие антиобщественным проявлениям [4, с. 208]. Другие ученые модель оперативной обстановки предлагают рассматривать как открытый кортеж, составными элементами которого становятся ресурсная обеспеченность, внешняя среда (социально-экономические факторы), преступность (криминогенная обстановка) и результаты деятельности органов внутренних дел (далее – ОВД) (эффективность) [3, с. 58].

По поводу неоднозначности мнений можно сделать вывод о том, что структурирование оперативной обстановки, связано, прежде всего, с целью, которую ставит исследователь [9, с. 4]. С методологических позиций познание сложных процессов противодействия антиобщественным явлениям диктует необходимость составления обобщенной теоретической конструкции или модели искомого предмета изучения, которая в абстрактном виде должна быть наполнена сущностным содержанием, отражающим все (или многие) характерные признаки категории «оперативная обстановка». Моделирование как научно обоснованный способ теоретического опосредованного знания в наиболее общем виде состоит из схематического воспроизводства явления, в процессе которого создается некий абстрактный вспомогательный объект – модель, дающая новые сведения о свойствах объективного явления или процесса, интересующих исследователя [5, с. 496; 6, с. 257].

Предложим авторское обоснование структурной модели оперативной обстановки. Органы внутренних дел выполняют свои задачи в среде, которую условно принято обозначать как внешнюю. Современная внешняя среда характеризуется динамичным возрастанием сложности и неопределенности, нарастающей взаимосвязью процессов и явлений, увеличением диспропорций и обострением си-

[4] В социологическом опросе участвовали 1 647 специалистов, должностных лиц руководящего состава подразделений территориальных органов МВД России субъектов Российской Федерации.

стемных проблем в различных областях жизнедеятельности.

Внутренняя среда любой социальной системы, которая входит в контур внешнего окружения (внешнюю среду), представляет собой структурное построение, ресурсное обеспечение (статическая часть) и функционирование организации (динамическая часть). При этом внутренняя среда рассматривается как адаптивная, подвижная часть организации, которая для обеспечения стабильности и результативности работы должна своевременно реагировать на любые изменения условий внешней среды.

Рассматривая оперативную обстановку как реальную ситуацию на территориально-административном участке[5], важно отметить многообразие ее проявлений, прямо зависящих от вида, объема, степени тяжести признаков нарушений, критических ситуаций, причинения вреда (ущерба) охраняемым ценностям[6] (чрезвычайная, высокая, сложная, стабильная), которые обусловлены значительной изменчивостью комплекса взаимосвязанных факторов и зависимостей (детерминант) разного уровня социальной значимости. Поэтому при анализе оперативной обстановки важно использование основных положений системного подхода. Использование этих положений диктует необходимость (1) компонентного описания объекта исследования, т. е. указания составляющих его элементов; (2) выявления предназначения каждого элемента и его целевых установок; (3) установления взаимных связей между элементами и их совокупностями, образующими целостное единство. Именно такой подход дает возможность реального отображения степени пораженности в зоне ответственности и всестороннего изучения оперативной обстановки в качестве объекта исследования.

Структурно модель оперативной обстановки представлена двумя относительно обособленными блоками, рассматриваемыми с системных позиций (взаимосвязи и обусловленности). Один из них представляет внешнее окружение (условия) или среду функционирования для органа внутренних дел; другой – внутреннюю среду (условия), отражающую его внутрисистемное построение, ресурсную обеспеченность и оперативно-служебную работу.

Блок внешних условий состоит из двух составных частей:

1. Условия внешней среды (политические, социально-экономические, правовые, миграционные, демографические, социокультурные, технико-технологические, иные значимые признаки обслуживаемой территории), а также обстоятельства, способствующие совершению противоправных деяний. Характеризующие внешнюю среду условия представляют собой многочисленные явления социальной жизни, которые не порождают антиобщественные деяния, но оказывают содействие, способствуют их зарождению и существованию. Причина способствует вероятности определенного следствия. Условия же создают предпосылки и способствуют исполнению этой возможности.

2. Криминальная ситуация, связанная с антиобщественными деяниями (преступлениями, административными правонарушениями), лицами, их совершившими, гражданами, подвергавшимися противоправным посягательствам).

В методологическом аспекте блок внутренних условий также рассматривается как двухкомпонентный: (1) организационное построение органа, подразделений внутренних дел (силы, средства), их ресурсное (кадровое, финансовое, материально-техническое, информационное, иное обеспечение), дисциплина и законность; (2) результативность правоохранительной работы при решении узловых проблем оперативно-служебной деятельности, управленческие усилия руководства по повышению эффективности функционирования органа внутренних дел[7].

Схематично структурную модель оперативной обстановки можно отразить как сгруппированное по отдельным компонентам (блокам) информационное представление о ретроспективе, текущем и прогнозируемом состоянии фактического процесса противодействия криминальной среде (см. схему).

[5] Ситуация – это совокупность обстоятельств, которые влияют на состояние управляемой системы, оцениваемых относительно цели. Было бы неверно понимать под ситуацией лишь какие-либо отклонения от обычного состояния либо в связи с вдруг возникшими чрезвычайными (форс-мажорными) обстоятельствами. Процесс управления осуществляется независимо от того, есть отклонение или нет его. Состояние системы никогда не может быть тождественно цели, следовательно, всегда существует ситуация.

[6] Об утверждении Временного порядка осуществления зонального контроля за деятельностью территориальных органов МВД России: распоряжение МВД России от 21 декабря 2020 г. № 1/5209.

[7] Инструкция по организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (приложение к приказу МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623 «Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»).

Схема

Структурная модель оперативной обстановки

<table>
<tr><th colspan="2">ВНЕШНИЕ УСЛОВИЯ</th><th colspan="2">ВНУТРЕННИЕ УСЛОВИЯ</th></tr>
<tr><td colspan="2">Факторы внешней среды</td><td colspan="2">Функционирование органа внутренних дел</td></tr>
<tr><td>Политические, социально-экономические, правовые, миграционные, демографические, социокультурные, технико-технологические, иные</td><td>Преступления, административные правонарушения, правонарушители, потерпевшие</td><td>Внутренняя организация (сложившееся структурное построение, ресурсное обеспечение, состояние дисциплины и законности)</td><td>Результативность деятельности подразделений, отдельных сотрудников</td></tr>
<tr><td colspan="2">Детерминированность (опосредованная связь преступности с иными социальными процессами)</td><td colspan="2">Управленческие усилия</td></tr>
<tr><td colspan="4">Криминогенная детерминанта</td></tr>
</table>

Внешними условиями, объектом правоохранительной деятельности ОВД являются преступные деяния, административные правонарушения, причины и условия, их порождающие и обусловливающие. Однако преступность как сложное явление в диалектическом единстве включает в себя и биологические корни, и ее детерминированность широким спектром экономических, миграционных, социокультурных, государственно-правовых, прочих проблем [1, с. 59]. Криминальное поведение части населения зависит от множества составляющих, в число которых входит и средний образовательный уровень, и менталитет проживающего на территории населения, уровень трудовой занятости, иные условия, где причинно-следственная связь рассматривается не механически, а в гораздо более сложных формах причинной зависимости – нелинейной причинности [7]. Поэтому их совокупное влияние на состояние преступности на конкретной территории становится важным этапом криминологического изучения и оценки для организации деятельности органов внутренних дел.

В практике оценки оперативно-служебной и управленческой деятельности ОВД в табличном формате оценивается проведение анализа оперативной обстановки в территориальных органах МВД России. В частности, по направлению «Анализ и прогноз состояния преступности и выработка мер по укреплению правопорядка» оценивается удельный вес аналитических материалов, подготовленных проверенным органом, в которых исследованы состояние, структура и изменение в динамике оперативной обстановки, установлены негативные отклонения, выяснены причинно-следственные зависимости между различными факторами, обусловившими данные отклонения от числа изученных[8].

В прикладном аспекте методологически значимыми являются свойства факторов внешней среды, которые с разной степенью интенсивности влияют на антиобщественное поведение:

– антиобщественное поведение объясняется сложным и нелинейным переплетением причинно-следственных биосоциальных свойств человека и условий среды существования;

– комплекс разных по значимости и влиянию факторов (криминогенных/антикриминогенных) изменчив в силу двойственности и противоречивости внешней среды;

– для анализа оперативной обстановки практическую значимость имеют те факторы и условия, которые в конкретный временной период оказывают наиболее существенное влияние на криминальную ситуацию. Эта значимость выявляется с помощью исследования корреляционных связей и экспертной оценки.

На многообразие окружающей действительности влияют факторы следующего свойства:

– политический фактор как современная движущая сила любого процесса отражает состояние развития и функционирования органов государственной власти, гражданской активности партий различной идеологической направленности и общественных движений;

[8] П. 1.3 таблицы оценки управленческой деятельности (приложение к Методике изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России, утвержденной распоряжением МВД России от 28 августа 2019 г. № 1/9711).

характеризует систему программных взглядов на развитие общественной организации государства, позицию лидеров, проводящих в жизнь политику страны. Политический фактор влияет на уровень стабильности общественно-политической ситуации, разработку и содержание стратегических установок и программных документов, целей лидирующих партий, политических группировок и способов их реализации. Практически значимым при включении политического аспекта в исследование оперативной обстановки является анализ уровня противостояния политических сил, степень их гражданской поддержки, потенциал партийных лоббистских групп, возможность формирования социальной напряженности, которая может сопровождаться протестным движением, массовыми нарушениями общественного порядка;

– экономический фактор измеряется количественными индикаторами развития, особенностями состояния рыночных отношений и значительной ролью государственного управления в их регулировании. Связан с темпами экономического роста/спада, уровнем примышленного и сельскохозяйственного развития, бюджетом страны (региона), инвестиционным климатом, влияющим на экономические процессы, ресурсным потенциалом, объемом производства и торговли, уровнем и распределением реальных доходов/расходов и сбережений населения, их покупательской способностью, показателями уровня безработицы, налогообложения, инфляции/дефляции, величиной заработной платы, другими количественными измерителями;

– социальный фактор отражает весь комплекс общественных явлений и процессов. Его характеризует степень государственной поддержки населения, качество и доступность общего и специального образования, медицинской помощи, государственных и коммунальных услуг; уровень трудовой дисциплины, материальное благополучие различных слоев населения относительно друг друга, социальная устойчивость общества или непредсказуемость, наличие/отсутствие социальной конфронтации, иные причины;

– технологический фактор представлен ускорением научно-технического прогресса, технологическими инновациями в области информационно-коммуникационных технологий, производства, материалов и продуктов. В технологических инновациях, цифровизации экономики заложены большие созидательные возможности и вместе с тем большие деструктивные угрозы при использовании их криминальными структурами, вероятности техногенных катастроф;

– миграционный и демографический факторы отражают наиболее динамичный сегмент развития внешней среды. Характеризуется численностью и половозрастной структурой населения, его подвижностью, географической неравномерностью распределения на территории проживания, уровнем и темпами рождаемости и смертности, плотностью населения, этническим составом населения. В настоящее время учет и анализ этих факторов имеет исключительно важное значение для осуществления профилактической работы ОВД;

– правовой фактор характеризуется сложностью и подвижностью, иногда неопределенностью правового поля. Упорядочивает правовое поле путем регламентации дозволенности, ответственности и обязанности основных субъектов – населения, общества, государства. Значительно влияет на предупреждение, выявление угроз сложившимся общественным отношениям и процесс изменений в законодательной базе, реализация предписаний правовых норм.

Учет многообразия, различной степени значимости и взаимозависимости факторных проявлений в конкретный промежуток времени на территории субъекта Российской Федерации, муниципального (межмуниципального) образования дает основания формулировать алгоритм анализа и оценки факторов внешней среды:

– учет состояния уголовного и административного законодательства с позиций изменений в сторону ужесточения или смягчения, что влияет на объем, структуру регистрируемых правонарушений;

– изучение отклонений в миграционной среде и демографическом секторе, связанное с ростом/уменьшением численности населения, половозрастной структурой, трудовой занятостью, миграционными процессами, этническим составом;

– исследование изменений факторов, произошедших в анализируемом периоде в социально-экономической, технологической, иных значимых сферах жизнедеятельности и их влияние на реальное состояние правопорядка.

Методологический подход, связанный с обособлением анализа количественного и качественного состояния антиобщественной деятельности в самостоятельный блок, объясняется тем, что преступность представляет собой в диалектической взаимосвязи срез объективной социальной действительности, для противодействия которой, ее недопущения прежде всего создана и функционирует полицейская система. Предназначением правоохранительной деятельности является обеспечение установленного общественного порядка. Следовательно, главные приложения полицейской работы в первую очередь связаны именно с противодействием антиобщественным проявлениям по актуальным на-

правлениям: защищенность граждан, общества, государства от незаконных посягательств; предупреждение и пресечение преступных действий и административных деликтов; выявление, раскрытие и расследование преступлений; розыск лиц; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; обеспечение правопорядка на улицах и в других общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения; государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц; осуществление экспертно-криминалистической деятельности[9].

Количественными показателями оценки состояния преступности служат: абсолютные значения, уровень, динамика изменений преступных проявлений в целом, конкретных групп, а также отдельных видов наиболее опасных преступлений; ее структура; территориальная (линейная, объектовая) распространенность преступлений и конкретных видов преступных посягательств; уровень скрытной (латентной) преступности; социально-криминологическая характеристика лиц, совершающих преступления, измерение преступной активности конкретных групп населения (возраст, пол, принадлежность к социальной группе, статус, состояние опьянения на момент совершения преступления), в том числе несовершеннолетних, женщин, лиц, ранее совершавших преступления, не имеющих постоянного источника дохода и др.; учет граждан, подвергшихся противоправным посягательствам.

Внутренние условия (внутреннюю среду) органа внутренних дел можно рассматривать в качестве характеристики потенциала организационной готовности подразделений к выполнению задач противодействия преступности и охраны общественного порядка. Об оценке результативности и уровне ресурсных затрат в деятельности подразделения, органа внутренних дел в конечном счете можно судить по степени удовлетворения тех общественных потребностей, ради которых создана правоохранительная система, т. е. по фактическому состоянию правопорядка. К внутренним условиями анализа оперативной обстановки относится оперативно-служебная деятельность, которая непосредственно характеризует силы и средства органов внутренних дел и состоит из организационно-структурного построения органа (подразделения) внутренних дел; количественно-качественного ресурсного (кадрового, материально-технического, финансового, информационного) обеспечения; соблюдения дисциплины и законности; а также конечных результатов работы при выполнении правоохранительных задач.

При исследовании и выявлении количественно-качественных показателей оперативно-служебной деятельности, оценке ее результатов выделяется исполнительский или предметный уровень, который характеризует повседневную работу соответствующих сотрудников, специалистов по различным линиям, направлениям и зонам ответственности (охрана общественного порядка, раскрытие и расследование преступлений, иные направления) и управленческий труд, в рамках которого выделяют организаторские способности должностных лиц руководящего состава по совершенствованию функционирования подразделений органов внутренних дел.

Обобщая сказанное, важно подчеркнуть прикладную значимость структурной модели оперативной обстановки и необходимость ее использования в практической деятельности. Овладение методологическим инструментарием, т. е. совокупностью взаимосвязанных способов, приемов, средств познания и использования в практической деятельности структурной модели оперативной обстановки дает ясное представление о тенденциях в состоянии преступности на подведомственной территории и возможных путях ее развития, выявлении причин и условий совершения преступлений и административных правонарушений, определении первоочередных проблем и путей их решения, совершенствовании организации и оперативно-служебной деятельности органов и подразделений внутренних дел.

[9] П. 5.2.2 Приложения № 1 к приказу МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 28 апреля 2021 г.).

Список литературы:

1. *Антонян Ю. М.* Причины преступности // Научный портал МВД России. 2021. № 1 (53).
2. *Брызгалов М. Ф.* Трудовые функции работников охраны образовательных организаций // Управление образовательной организацией. 2021. № 11.

References:

1. *Antonyan Yu. M.* Causes of Crime // Scientific portal of the Russia Ministry of the Interior. 2021. № 1 (53).
2. *Bryzgalov M. F.* Trudovye funkcii rabotnikov ohrany obrazo-vatel'nyh organizacij // Upravlenie obrazovatel'noj or-

3. *Гонов Ш. Х., Макаров В. Ф., Гурлев И. В.* Модель анализа оперативной обстановки на основе производственной функции Кобба-Дугласа // Вестник Воронежского института ФСИН России. 2018. № 3.
4. *Журавленко Н. И.* Использование методик криминалистического диагностического исследования предметов и документов для осуществления анализа оперативной обстановки и диагностического анализа преступного деяния // Евразийский юридический журнал. 2015. № 3 (72).
5. *Крысин Л. П.* Толковый словарь иноязычных слов. Москва, 2007.
6. *Лопатин В. В., Лопатина Л. Е.* Малый толковый словарь русского языка. Ок. 35 000 слов. Москва, 1990.
7. *Рыбак А. В.* Применение типовой технологии системного анализа в управлении кадровым обеспечением территориальных органов МВД России // Моделирование, оптимизация и информационные технологии. Научный журнал. 2019. Т. 7. № 3. URL: http://moit.vivt.ru/ (дата обращения: 13.07.2022).
8. *Садчиков А.* Большие данные для борьбы с утечками // Банковское обозрение. 2022. № 5.
9. *Федорова О. Б., Хейло Л. Г.* Статистические методы анализа, оценки и прогнозирования оперативной обстановки: учебно-методическое пособие для сотрудников штабных подразделений органов внутренних дел. Москва, 2018.

ganizaciej, 2021, № 11 Dostup iz SIPS "Konsul'tantPlyus".
3. *Gonov Sh. H., Makarov V. F., Gurlev I. V.* Model of analysis of operational situation on the basis of the Cobb-Douglas production function // Vestnik of Voronezh Institute of the Russian Federal Penitentiary Service. 2018. № 3.
4. *Zhuravlenko N. I.* Use of techniques of the criminalistics diagnostic researches of subjects and documents for implementation of the analysis operational situation and diagnostic analysis of criminal action // Eurasian Law Journal. 2015. № 3 (72).
5. *Krysin L. P.* Tolkovyj slovar' inoyazychnyh slov. Moskva, 2007.
6. *Lopatin V. V., Lopatina L. E.* Malyj tolkovyj slovar' russkogo yazyka. Ok. 35 000 slov. Moskva, 1990.
7. *Rybak A. V.* Application of the Model Technologies of the System Analysis in Management of Personnel for F-Em Territorial Bodies of the Mia of Russia [Электронный ресурс] // Modeling, Optimization and Information Technology. Electronic Scientific Journal. 2019. Vol. 7. № 3. URL: http://moit.vivt.ru/ (data obrashcheniya: 13.07.2022).
8. *Sadchikov A.* Bol'shie dannye dlya bor'by s utechkami // Bankovskoe obozrenie. 2022. № 5.
9. *Fedorova O. B., Hejlo L. G.* Statisticheskie metody analiza, ocen-ki i prognozirovaniya operativnoj obstanovki: uchebno-metodicheskoe posobie dlya sotrudnikov shtabnyh podrazdelenij organov vnutrennih del. Moskva, 2018.

Для цитирования:

Ульянов Александр Данилович. Структурная модель оперативной обстановки // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64). С. 115–123.

For citation:

Ul'yanov Aleksandr Danilovich. Structural Model of the Operational Situation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 4 (64). P. 115–123.

СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНАЯ деятельность

Владимиров Владимир Юрьевич,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
академик РАЕН, академик МАНЭБ,
профессор кафедры управления органами
расследования преступлений,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8;
старший научный сотрудник,
Экспертно-криминалистический центр МВД России,
Российская Федерация, 125130, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 5

E-mail: veteran.fskn@yandex.ru

Vladimir Yur'yevich Vladimirov,
Doctor of Law, Professor,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Academician of the Russian Academy
of Natural Sciences, Academician of MANEB
(International Academy of Environmental Sciences,
Human Safety and Nature),
Professor at the Department of Management
of Bodies and Units Crimes' Investigation,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8;
Senior Researcher, Expert and Forensic Center
of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 5
E-mail: veteran.fskn@yandex.ru

Жидков Дмитрий Николаевич,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры судебно-экспертной
деятельности,
Санкт-Петербургский университет МВД России,
Российская Федерация, 198206,
г. Санкт-Петербург,
ул. Летчика Пилютова, д. 1
E-mail: dmitry_jidkov@mail.ru

Dmitry Nikolaevich Zhidkov,
Candidate of Law,
Associate professor of the Department
of Forensic Activities,
St. Petersburg University of the Ministry
of Internal Affairs of Russia,
Russian Federation, 198206, St. Petersburg,
Pilyutov St., 1
E-mail: dmitry_jidkov@mail.ru

Шитов Кирилл Эдуардович,
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: shitov-kirill@mail.ru

Kirill Eduardovich Shitov,
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: shitov-kirill@mail.ru

Научная специальность:
5.1.4. Уголовно-правовые науки

Scientific specialty:
5.1.4. Criminal Law Sciences

УДК 343.982.35

DOI 10.24412/2072-9391-2022-464-124-131

Дата поступления статьи: 10 октября 2022 г.
Дата принятия статьи в печать: 8 декабря 2022 г.

* Ранее – начальник экспертно-криминалистической группы межмуниципального отдела МВД России «Ковылкинский», Республика Мордовия.

** Previously – Head of the forensic group of the intermunicipal Department of the Ministry of Internal Affairs of Russia "Kovylkinsky", Republic of Mordovia.

ISSN 2072-9391
Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64)

Обеспечение функционального единства криминалистически значимой информации как средство повышения эффективности правоохранительной деятельности

Ensuring the Functional Unity of Forensically Significant Information as a Means of Improving the Efficiency of Law Enforcement

Аннотация

Актуальность вопросов, связанных с интеграцией криминалистических учетов на единой платформе, обусловлена необходимостью повышения эффективности раскрытия и расследования преступлений за счет как автоматизированного, так и не автоматизированного анализа данных. В ходе анализа исследований, посвященных проблемам раскрытия преступлений, особенно в условиях неочевидности, прослеживается прямая корреляционная зависимость раскрытия преступления и использование криминалистических учетов.

Постановка проблемы: наука и техника сегодня демонстрируют технологии машинного анализа данных, однако не до конца решены вопросы с интеграцией источников криминалистически значимой информации на единой платформе, иначе говоря, обеспечения источников криминалистически значимой информации в функциональное единство. Ключевым источником криминалистически значимой информации являются криминалистические учеты. Вместе с тем они носят разрозненный характер по способу обработки, по месту сосредоточения, хранения и, более того, даже по субъекту ведения. Данный факт – ведение учетов в различных подразделениях ведомства порождает множество проблем.

Цель исследования: выявить ключевые проблемы и дать оценку существующему положению дел, источникам криминалистически значимой информации, в особенности криминалистическим учетам. Проанализировать и обобщить результаты текущих и проведенных научных исследований по данной проблематике. Предложить научно обоснованные способы решения проблемы.

Методы исследования: общенаучные, частнонаучные и специальные методы познания, в том числе метод наблюдения, анализа и синтеза, формально-логический, метод компьютерного эксперимента, метод математического моделирования и др.

Результаты и ключевые выводы: построение

Abstract

The immediacy of issues related to the integration of forensic records on a single platform is due to the need to increase the efficiency of detecting and investigating crimes through both automated and non-automated data analysis. In the course of the analysis of studies devoted to the problems of solving crimes, especially in conditions of non-obviousness, there is a direct correlation between the solving of a crime and the use of forensic records.

Problem statement: science and technology today demonstrates the technologies of machine data analysis, however, the issues of integrating sources of forensically significant information on a single platform, in other words, providing sources of forensically significant information into a functional unity, have not been fully resolved. The key source of forensically significant information is forensic records. At the same time, they are fragmented in terms of the method of processing, the place of concentration, storage, and moreover, even the subject of reference. This fact – keeping records in various departments of the department gives rise to many problems, such as: 1. The lack of a single platform that integrates all types of forensic records. 2. Duplication of homogeneous type of information. 3. Absence of a forensically substantiated model of forensic accounting data. 4. The absence of the concept of the information system of forensic records at the hardware and software levels. 5. Data arrays are not differentiated by the degree of information access. 6. Insufficient development of domestic software – database management systems (or lack of open source software).

The purpose of the study: to identify key problems and assess the current state of affairs of sources of forensically significant information, especially forensic records. Analyze and summarize the results of current and past scientific research on this issue. Offer evidence-based ways to solve the problem.

Research methods: general scientific, particular scientific and special methods of cognition, including the method of observation, analysis and

информационной системы с клиент-серверной архитектурой позволит реализовать единую информационно-цифровую платформу, на которой будет достигнуто функциональное единство всех криминалистических учетов как основных источников криминалистически значимой информации. Такой шаг существенно увеличит раскрываемость преступлений, повысит уровень их расследования и позитивно отразится на их предупреждении.

Исследования же применимости методов машинного обучения и анализа данных для выявления признаков серийности (сходства) определенных категорий преступлений, в частности на массиве данных, хранящемся в единой информационной системе криминалистических учетов, позволит перейти на новый уровень борьбы с преступностью в целом.

Ключевые слова: *криминалистический учет; криминалистически значимая информация; функциональное единство; раскрытие и расследование преступлений; цифровизация; машинное обучение; анализ данных; технология; алгоритм.*

synthesis, formal logical, the method of computer experiment, the method of mathematical modeling, etc.

Results and key findings: building an information system with a client-server architecture will make it possible to implement a single information and digital platform on which the functional unity of all forensic records will be achieved as the main sources of forensically significant information. Such a step will significantly increase the detection of crimes, increase the level of their investigation and have a positive impact on their prevention. Studies of the applicability of machine learning methods and data analysis to identify signs of seriality (similarity) of certain categories of crimes, in particular on the data array stored in the unified information system of forensic records, will allow moving to a new level of combating crime in general.

Keywords: *forensic accounting; forensically significant information; functional unity; detection and investigation of crimes; digitalization; machine learning; data analysis; technology; algorithm.*

Крупные частные и государственные корпорации вошли в новую парадигму мира, в которой информация находится наряду с золотом и нефтью. Большими вопросами до сих пор остаются, как ее добывать с наименьшими затратами и как выгодно использовать.

Разрешением этих вопросов в контексте борьбы с преступностью в научной и практической среде ведомства занимаются более 40 лет. Источниками криминалистически значимой информации могут служить и служат процессуальная документация – протоколы допросов, осмотров мест происшествий, осмотров предметов и иных процессуальных действий, непроцессуальные документы – книга учета регистрации преступлений, учета сообщений о происшествиях, иная служебная документации. Помимо ведомственных источников криминалистически значимой информации есть общедоступные источники, такие как Интернет, включающий в себя множество социальных сетей, мессенджеров, форумов, прессы. Однако ключевым источником криминалистически значимой информации являются криминалистические учеты.

Криминалистические учеты носят разрозненный характер по способу обработки, по месту сосредоточения, хранения и, более того, даже по субъекту ведения. Так, например, большинство криминалистических учетов ведется в подразделениях Главного информационно-аналитического центра Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России), Экспертно-криминалистического центра МВД России и в подконтрольных им подразделениях на территориальном уровне. Данный факт – ведение учетов в различных подразделениях ведомства порождает множество проблем, таких как:

1. Отсутствие единой платформы, интегрирующей в себе все виды криминалистических учетов.

2. Дублирование однородной по типу информации.

3. Отсутствие криминалистически обоснованной модели данных криминалистических учетов.

4. Отсутствие концепции информационной системы криминалистических учетов на аппаратном и программном уровнях.

5. Массивы данных не разграничены по степени доступа информации.

6. Недостаточная разработанность отечественного программного обеспечения – системы управления базами данных (либо отсутствие программного обеспечения с открытым исходным кодом) [6, с. 303; 7, с. 130].

Помимо вышеперечисленного, множество источников информации носят аналоговый характер, либо представлены в виде объекта – носителя криминалистически значимой информации. Примером сказанного могут служить: протоколы осмотров мест происшествий, выполненные на листах бумаги обычной чернильной авторучкой, пулегильзотеки утраченного огнестрельного оружия, информационные карты следов обу-

ви и следов орудий взлома и т. д. Такой вариант обработки и хранения информации не отвечает требованиям современности, таким как результативность, быстрота, объективность, достаточность, точность, экономичность [1, с. 44–53].

Первые шаги к решению проблемы были предприняты в попытке интеграции разных видов криминалистических учетов в единую информационную систему для повышения эффективности обращения сотрудников следственно-оперативных подразделений за оперативно-справочной и оперативно-розыскной информацией.

Пилотная реализация проекта, которая наглядно продемонстрировала свою прикладную значимость, была осуществлена в научно-техническом (экспертно-криминалистическом) отделе Оперативно-технического управления Главного управления внутренних дел Леноблгорисполкомов (далее – НТО (ЭКО) ОТУ ГУВД ЛО) около 40 лет назад.

В то время НТО (ЭКО) ОТУ ГУВД ЛО на основе материалов судебных экспертиз занимался ведением таких видов криминалистических учетов оперативно-розыскного назначения, как: картотека следов рук, изъятых с мест нераскрытых преступлений (следотека); дактилоскопическая картотека лиц, представляющих оперативный интерес; картотека субъективных композиционных портретов лиц, причастных к совершению нераскрытых преступлений; картотека следов обуви, изъятых с мест совершения преступлений; картотека следов орудий взлома, изымаемых с мест преступлений; региональная пулегильзотека (РПГТ); картотека почерков наркоманов и поддельных медицинских рецептов на лекпрепараты, содержащие нестероидные противовоспалительные средства (НПВС), и некоторые другие как оперативно-розыскного, так и оперативно-справочного назначения.

Одновременно с учетами, которые велись в ЭКО, информационный центр ГУВД ЛО тоже занимался ведением различных учетов как оперативно-справочного, так и оперативно-розыскного назначения: алфавитная и дактилоскопическая картотеки лиц, ранее судимых и привлекавшихся к уголовной и административной ответственности, отбывающих наказание на территории региона, по описанию внешних индивидуальных черт, по способу и месту совершения преступлений, по криминальной специализации и др.

Типичной ситуацией для того времени являлось то, что сотрудники следственных и оперативных подразделений не достаточно эффективно использовали такие источники криминалистически значимой информации при решении задач по раскрытию и расследованию преступлений. Работа, связанная с криминалистическими учетами, носила формальный характер, по большей части для отчетности.

Предложения по интеграции всех учетов на базе ИЦ ГУВД ЛО оставались без управленческой поддержки по обстоятельным причинам, поскольку для работы с экспертно-криминалистическими учетами, которые ведутся в экспертно-криминалистических подразделениях, необходимы специальные знания в области тех или иных видов судебных экспертиз.

Отчасти эту проблему решили в экспертно-криминалистических подразделениях нормативно. Так, например, если эксперт-криминалист при работе с объектами парных видов учета (к которым относились учет дактилоскопической информации о лицах, совершивших преступления или административные правонарушения, и учет следов рук, картотека оттисков подошв обуви подозреваемых в совершении тяжких и особо тяжких преступлений лиц и учет следов подошв обуви) устанавливал совпадение, то он немедленно информировал своих коллег, обеспечивающих работу смежных картотечных массивов, что было закреплено в его должностной инструкции. Особенно важно это было в случаях получения положительного результата при проверках по картотекам оттисков подошв обуви подозреваемых в совершении тяжких и особо тяжких преступлений лиц и следов обуви, которые содержали лишь вероятностные формулировки о предполагаемом наличии тождества. При получении такого рода информации, например, сотрудник дактилоскопической лаборатории сразу начинал соответствующую проверку дактилокарты установленного лица (по оттискам подошвы обуви) по следотеке следов рук. Организационный подход такого плана в работе достаточно сильно повысил оперативность и полноту отработки лица на причастность к преступлению.

Следующим этапом в решении обозначенной проблемы стала договоренность руководства экспертно-криминалистического подразделения и информационного центра о включении сведений, содержащихся в массивах экспертно-криминалистических учетов, в структуру информационной системы, вбирающую в себя источники оперативной информации и розыска Информационного центра ГУВД ЛО. Однако по ряду объективных и субъективных причин дальнейшая реализация проекта была приостановлена, а затем и вовсе прекращена.

Важно отметить, что вышеуказанная попытка объединения криминалистических учетов на единой информационной платформе была предпринята в условиях отсутствия технических средств, позволивших бы реализовать соответствующие алгоритмы программно-цифровым способом [3, с. 127–130].

В настоящее время Министерство внутренних дел заключает госконтракты на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по решению вопросов ин-

теграции источников криминалистически значимой информации на единой платформе. Так, АО «РАМЭК-ВС» в 2021 г. заключила контракт с Министерством на проведение научно-исследовательской работы «Исследование применимости методов машинного обучения и анализа данных для выявления признаков серийности (сходства) определенных категорий преступлений» [5]. В рамках этого исследования планируется изучить современное научно-техническое состояние и опыт практического применения в данной области в Российской Федерации и за рубежом (применение технологий машинного обучения и семантического анализа данных при раскрытии и расследовании преступлений). В конкурсной записке также поставлен ряд инновационных задач для исследователей, таких как:

– внедрение семантического анализа данных при раскрытии, расследовании и профилактике преступлений;

– прогнозирование повторных правонарушений и предотвращение рецидивов;

– прогнозирование повторного совершения преступления и решение о предварительном заключении, приговоре и условно-досрочном освобождении;

– программы распознавания татуировок;

– разработка макета информационной системы выявления признаков серийности (сходства) определенных категорий преступлений [8, с. 390–394; 5; 4].

Вместе с тем хотелось бы отметить, что подобная работа должна вестись в тесном сотрудничестве разработчиков и заказчика на всех этапах разработки продукта. Такой подход необходим для обеспечения более качественного и реально востребованного продукта (результатов научно-исследовательской работы, опытно-конструкторской и технологической работы). В 2021 г. подобным образом была реализована научно-исследовательская работа «Исследование возможностей автоматизации ведения и использования в раскрытии и расследовании преступлений трасологических экспертно-криминалистических учетов органов внутренних дел Российской Федерации». Работа проходила в коллаборации технических специалистов АО «РАМЭК-ВС» и ученных-криминалистов МВД России.

Более того, авторами настоящей статьи проводятся исследования по вышепоставленным вопросам. Разрабатываются вопросы как на теоретическом уровне, так и на прикладном. Так, переосмысливается подход в понимании криминалистического учета, криминалистически значимой информации, средств фиксации, систематизации и предоставления криминалистически значимой информации в контексте криминалистического учета как неделимого источника криминалистически значимой информации.

Информационная система в теории криминалистической регистрации по своей сути представлена формами ведения криминалистических учетов. Это и натурные коллекции, различные картотеки, журналы и др. Такие формы на практике применяются как минимум около 200 лет. У данных форм есть преимущества и недостатки. Ключевыми недостатками таких форм (видов информационных систем) являются существенные операционные издержки, время обработки информации и ее поиска, объективизации информации, громоздкость физического размещения, задействование большого количества человеческого ресурса [7, с. 130–134].

Развитие цифровых технологий позволяет криминалистическим учетам разместить свои информационные системы на компьютерной технике за счет разработки новых форм ведения учетов, либо цифровой трансформации существующих. Информационная система авторами рассматривается на двух уровнях – аппаратном и программном.

Аппаратный уровень цифровых технологий, применяемых в информационных системах криминалистических учетов, условно представлен тремя группами устройств: клиентские устройства, серверы приложений и серверы баз данных.

Клиентские устройства – это программно-аппаратный компонент вычислительной системы, посылающий запросы и получающий ответы на них от сервера. Такого типа устройства типичны для клиент-серверной сетевой архитектуры. Применительно для работы с криминалистическими учетами подходят стационарные и портативные клиентские устройства. К стационарным относят автоматизированные рабочие места, персональные компьютеры, моноблоки и иную компьютерную технику, относимую к категории немобильной. Портативные устройства – это все те устройства, которые в своей структуре содержат модули питания (обеспечивающие продолжительное время работы без подключения к электросети), модули беспроводной связи, а также отвечающие критериям компактности, к ним можно отнести планшетный компьютер, ноутбук, смартфон и некоторые другие устройства.

Клиентские устройства предназначены для взаимодействия пользователя с сервером, на котором хранится криминалистически значимая информация. В данном контексте пользователи эквивалентны субъектам формирования, ведения и использования учетов. Разделение клиентских устройств на стационарные и портативные обусловлено потребностями практики. Так, например, оперативный сотрудник, находясь на дежурстве в составе следственно-оперативной группы, при выезде на место происшествия на не знакомую ему территорию и на значительное расстояние от места нахождения под-

разделения (на практике это могут быть десятки или даже сотни километров) оказывается в состоянии информационной изоляции. Однако при наличии портативного устройства, обладающего доступом к информационной системе криминалистического учета, сотрудник может обеспечить себя той информацией, которая необходима ему для решения служебно-оперативных задач, не теряя время на передислокацию к постоянному месту несения службы. Аналогичная ситуация может возникнуть и с сотрудником экспертно-криминалистического подразделения. С момента обнаружения им следа преступника (следа руки, следа обуви и т. д.) до момента его проверки по соответствующему виду учета, как правило, проходит достаточно продолжительный период времени, когда при наличии у него портативного клиентского устройства на это понадобилось бы несколько минут.

Вместе с тем преимущества стационарных устройств обусловлены их большей функциональной возможностью и критерий оперативности не будет играть при этом ключевую роль. Стационарные клиентские устройства, как правило, входят в комплекс автоматизированного рабочего места сотрудника наряду с различными многофункциональными периферийными устройствами, средствами ввода и вывода информации или специализированными устройствами, например с цифровым микроскопом эксперта.

Серверы приложений и сервер баз данных – это промежуточное и конечное звено в сетевой клиент-серверной архитектуре. По своей сути, на аппаратном уровне между собой они ничем не отличаются, так как представляют собой стационарный сервер.

Программный уровень цифровых технологий, применяемых в информационной системе криминалистических учетов, представляет собой совокупность всех программ и алгоритмов, с помощью которых происходит взаимодействие между пользователем и базой данных, где содержится криминалистически значимая информация. Условно такие технологии можно разделить, также как и на аппаратном уровне, на три группы: клиентское приложение – программа, обеспечивающая доступ и взаимодействие пользователя с сервером приложений и сервером баз данных (на клиентском устройстве); программы и алгоритмы, обеспечивающие «производственную» логику (на сервере приложений); системы управления базами данных (далее – СУБД) (на сервере базы данных) [7, с. 130–134; 11].

Клиентское приложение – это программа, работающая на клиентском устройстве пользователя и обеспечивающая интерактивное взаимодействие пользователя с системой, в отличие от других компонентов системы, предназначенных для программного взаимодействия с другими частями системы или с другими программными объектами. На практике зачастую клиентское приложение представлено веб-браузером, либо приложением, требующим предварительную установку на устройстве (толстый или тонкий клиент).

Особое внимание при разработке клиентского приложения уделяется пользовательскому интерфейсу. Пользовательский интерфейс – это интерфейс, с помощью которого человек может управлять программным обеспечением или аппаратным оснащением. Интерфейс должен быть удобным в использовании, чтобы взаимодействие с ним происходило на максимально интуитивном уровне.

В приложении информационной системы криминалистического учета их стоит выделить три, по категориям пользователей-субъектов: формирования, ведения и использования.

Пользовательский интерфейс субъектов формирования учета прежде всего должен включать в себя такие элементы, как:

– выбор вида учета;

– ввод данных об объекте учета, причем разных по типу – фотоизображения, текст, аудиофайлы и т. д.;

– автоматический ввод данных, персонифицирующих сотрудника, вводящего данные;

– ввод данных о регистрационных действиях в подразделении органа внутренних дел (№ КУСП, УД и т. д.) [12; 13].

Программы и алгоритмы, обеспечивающие «производственную» логику. Программное обеспечение системы автоматизации учетов согласно назначению образца техники должно обеспечивать решение таких задач, как:

– пополнение, хранение и редактирование базы данных системы автоматизации учетов;

– автоматизированную диагностику и идентификацию объектов;

– общую автоматизацию ведения учетов органов внутренних дел Российской Федерации.

Архитектура программного обеспечения системы должна быть выполнена по схеме «клиент-сервер» с использованием стандартизованных сетевых протоколов TCP/IP.

Клиент-сервер – вычислительная или сетевая архитектура, в которой задания или сетевая нагрузка распределены между серверами и клиентами. Клиенты и серверы взаимодействуют через компьютерную сеть и могут быть как различными физическими устройствами, так и программным обеспечением. Выбор архитектуры клиент-сервер был обусловлен следующим:

– выполнение большей части работы мощной серверной частью при минимуме нагрузки на клиента (выполнение поисковых процедур, выполнение анализа и вычислений нейронных сетей);

– базы данных хранятся на сервере. При этом он лучше защищен от различного вида угроз, чем клиентское устройство;

– возможность более четкого разграничения полномочий доступа к разным уровням информационной системы. Каждой категории пользователя – свой уровень доступа;

– надежность. Выход из строя одного или нескольких автоматизированных рабочих мест (АРМ) не приведет к выходу из строя всей системы;

– кроссплатформенность. Любое клиентское приложение может работать с ресурсами сервера вне зависимости от используемой операционной системы;

– уменьшение нагрузки на сеть ввиду того, что клиент в основном передает серверу команды, а тот уже их исполняет.

Реализация программного обеспечения в архитектуре клиент-сервер и TCP/IP обеспечат высокую надежность, возможность распределения вычислительной нагрузки, детализации в регулировании прав доступа и самого удаленного доступа, а также универсальность в части возможности его использования на широком спектре аппаратных средств различных марок и производителей [6, с. 305–308].

Вышеописанная архитектура информационной системы позволит реализовать единую информационно-цифровую платформу, на которой будет достигнуто функциональное единство всех криминалистических учетов как основных источников криминалистически значимой информации. Такой шаг существенно увеличит раскрываемость преступлений, повысит уровень их расследования и позитивно отразится на их предупреждении.

Исследования же применимости методов машинного обучения и анализа данных для выявления признаков серийности (сходства) определенных категорий преступлений, в частности, на массиве данных, хранящемся в единой информационной системе криминалистических учетов, позволит перейти на новый уровень борьбы с преступностью в целом.

Список литературы:

1. *Владимиров В. Ю., Данилов И. А., Шитов К. Э.* Цифровизация трасологической информации как один из ресурсов раскрытия преступлений по горячим следам // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62).
2. *Дремлюга Р. И., Решетников В. В.* Правовые аспекты применения предиктивной аналитики в правоохранительной деятельности // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 3.
3. *Жидков Д. Н., Владимиров В. Ю.* Обеспечение функционального единства криминалистически значимой информации как средства повышения эффективности процесса раскрытия, расследования и предупреждения преступлений // Криминалистика – наука без границ: традиции и новации: материалы Всероссийской научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 26 ноября 2021 г.). Санкт-Петербург, 2022.
4. Нейроинформатика / А. Н. Горбань, В. Л. Дунин-Барковский, А. Н. Кирдин [и др.]. Новосибирск, 1998.
5. НИР «Исследование применимости методов машинного обучения и анализа данных для выявления признаков серийности (сходства) определенных категорий преступлений». URL: https://www.ramec.ru/proektyi/silovyie-vedomstva/ministerstvo-vnutrennix-del-rf/issledovanie-primenimosti-metodov-mashinnogo-obucheniya-i-analiza-

References:

1. *Vladimirov V. Yu., Danilov I. A., Shitov K. E.* Digitalization of trace information as one of the resources for solving crimes in hot pursuit // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2022. № 2 (62).
2. *Dremlyuga R. I., Reshetnikov V. V.* Legal aspects of the application of predictive analytics in law enforcement // Asia-Pacific region: economics, politics, law. 2018. № 3.
3. *Zhidkov D. N., Vladimirov V. Yu.* Obespechenie funkcional'nogo edinstva kriminalisticheski znachimoj informacii kak sredstva povysheniya effektivnosti processa raskrytiya, rassledovaniya i preduprezhdeniya prestuplenij // Kriminalistika – nauka bez granic: tradicii i novacii: materialy Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii (Sankt-Peterburg, 26 noyabrya 2021 g.). Sankt-Peterburg, 2022.
4. Nejroinformatika / A. N. Gorban', V. L. Dunin-Barkovskij, A. N. Kirdin [i dr.]. Novosibirsk, 1998.
5. NIR "Issledovanie primenimosti metodov mashinnogo obucheniya i analiza dannyh dlya vyyavleniya priznakov serijnosti (skhodstva) opredelennyh kategorij prestuplenij". URL: https://www.ramec.ru/proektyi/silovyie-vedomstva/ministerstvo-vnutrennix-del-rf/issledovanie-primenimosti-metodov-mashinnogo-obucheniya-i-analiza-dannyix-dlya-vyiyavleniya-priznakov-serijnosti-opredelennyix.html (date of access 19.08.2022).
6. Cifrovizaciya trasologicheskih uchetov kak odin iz resursov raskrytiya prestuplenij po gory-

dannyix-dlya-vyiyavleniya-priznakov-serijnosti-opredelennyix.html (дата обращения: 19.08.2022).
6. Цифровизация трасологических учетов как один из ресурсов раскрытия преступлений по горячим следам / В. Ю. Владимиров, И. А. Данилов, Р. В. Тютин, К. Э. Шитов // Роль права в обеспечении благополучия человека: сборник докладов XI Московской юридической недели. XXII Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова: в 5 ч. (Москва, 23–26 ноября 2021 г.). Москва, 2022.
7. *Шитов К. Э.* Некоторые вопросы понятия, структуры и функций криминалистической регистрации // International Law Journal. 2021. Т. 4. № 4.
8. *Яремчук В. П.* Использование автоматизированных криминалистических систем в судебно-экспертной деятельности сотрудников органов внутренних дел // Судебная экспертиза: прошлое, настоящее и взгляд в будущее: материалы Международной научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 14–15 мая 2020 г.). Санкт-Петербург, 2020.
9. *Bennett M. L., Chan J.* Algorithmic prediction in policing: Assumptions, evaluation, and accountability // Policing and Society. 2016.
10. *Brodeur J. P., Dupont B.* Introduction essay: The role of knowledge and networks in policing. In: Williamson, T. (ed.), The Handbook of Knowledge-Based Policing: Current Conceptions and Future Directions. Chichester. UK: John Wiley & Sons, 2008.
11. *Friend Z.* Predictive Policing: Using Technology to Reduce Crime // FBI Law Enforcement Bulletin. Federal Bureau of Investigation, 2018.
12. *Perry W. L.* Predictive policing: The role of crime forecasting in law enforcement operations. Santa Monica: Rand Corporation, 2013.
13. *Williams M. L., Burnap P., Sloan L.* Crime sensing with big data: The affordances and limitations of using open source communications to estimate crime patterns // British Journal of Criminology. 2016. № 57.

Для цитирования:

Владимиров Владимир Юрьевич, Жидков Дмитрий Николаевич, Шитов Кирилл Эдуардович. Обеспечение функционального единства криминалистически значимой информации как средство повышения эффективности правоохранительной деятельности // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64). С. 124–131.

achim sledam / V. Yu. Vladimirov, I.A. Danilov, R.V. Tyutin, K.E. Shitov // Rol' prava v obespechenii blagopoluchiya cheloveka: sbornik dokladov XI Moskovskoj yuridicheskoj nedeli. XXII Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferenciya Yuridicheskogo fakul'teta Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta imeni M.V. Lomonosova: v 5 ch. (Moskva, 23–26 noyabrya 2021 g.). Moskva, 2022.
7. *Shitov K.E.* Some questions of the concept, structure and functions of forensic registration // International Law Journal. 2021. Vol. 4. № 4.
8. *Yaremchuk V.P.* Ispol'zovanie avtomatizirovannyh kriminalisticheskih sistem v sudebno-ekspertnoj deyatel'nosti sotrudnikov organov vnutrennih del // Sudebnaya ekspertiza: proshloe, nastoyashchee i vzglyad v budushchee: materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii (Sankt-Peterburg, 14–15 maya 2020 g.). Sankt-Peterburg, 2020.
9. *Bennett M. L., Chan J.* Algorithmic prediction in policing: Assumptions, evaluation, and accountability // Policing and Society. 2016.
10. *Brodeur J. P., Dupont B.* Introduction essay: The role of knowledge and networks in policing. In: Williamson, T. (ed.), The Handbook of Knowledge-Based Policing: Current Conceptions and Future Directions. Chichester. UK: John Wiley & Sons, 2008.
11. *Friend Z.* Predictive Policing: Using Technology to Reduce Crime // FBI Law Enforcement Bulletin. Federal Bureau of Investigation, 2018.
12. *Perry W. L.* Predictive policing: The role of crime forecasting in law enforcement operations. Santa Monica: Rand Corporation, 2013.
13. *Williams M. L., Burnap P., Sloan L.* Crime sensing with big data: The affordances and limitations of using open source communications to estimate crime patterns // British Journal of Criminology. 2016. № 57.

For citation:

Vladimirov Vladimir Yur'yevich, Zhidkov Dmitry Nikolaevich, Shitov Kirill Eduardovich. Ensuring the Functional Unity of Forensically Significant Information as a Means of Improving the Efficiency of Law Enforcement // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 4 (64). P. 124–131.

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ретроспектива

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

Климов Андрей Юрьевич,
доктор исторических наук, доцент,
главный научный сотрудник научно-исследовательского центра,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: klimovandrey2008@rambler.ru

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

Andrey Yurievich Klimov,
Doctor of History, Associate Professor,
Chief Researcher of the Research Center,
Management Academy of the Ministry of Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi and Alexander Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: klimovandrey2008@rambler.ru

Научная специальность:
5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

Scientific specialty:
5.1.1. Theoretical and Historical Legal Sciences

УДК 342.51

DOI 10.24412/2072-9391-2022-464-132-137

Дата поступления: 7 октября 2022 г.
Дата принятия статьи в печать: 8 декабря 2022 г.

Первый обер-полицмейстер Москвы Максим Тимофеевич Греков

The First Chief of Police of Moscow Maxim Timofeevich Grekov

Аннотация

Актуальность: в связи с празднованием в 2022 г. 300-летия со дня образования регулярной московской полиции возрос интерес научного сообщества к живым и содержательным характеристикам руководителей московской полиции, стоящих у истоков ее создания.

Постановка проблемы: роль субъективного фактора в историческом процессе не заканчивается на личностях высших руководителей государства. Изучение вклада в развитие государственных институтов лиц более нижнего звена управленческих кадров всегда находилось на периферии исторических и историко-правовых исследований. Между тем именно

Abstract

Relevance: in connection with the celebration in 2022 of the 300th anniversary of the formation of the regular Moscow police, the interest of the scientific community in the living and meaningful characteristics of the leaders of the Moscow police, standing at the origins of its creation, has increased.

Problem statement: the role of the subjective factor in the historical process does not end with the personalities of the highest leaders of the state. The study of the contribution to the development of state institutions of lower-level managerial personnel has always been on the periphery of historical and historical-legal research. Meanwhile,

на них лежала ответственность за воплощение в жизнь политических решений высшей власти, направленных на государственную и общественную безопасность.

Цель исследования: получение новых знаний, анализ и обобщение уже имеющихся разрозненных и противоречивых сведений о первом московском обер-полицмейстере Максиме Тимофеевиче Грекове и его роли в становлении регулярной московской полиции.

Методы исследования: в основу методологии положены метод материалистической диалектики и исторический подход, использовались общенаучные (анализ, синтез, индукция, дедукция, системный) методы на основании принципов исторического познания – объективности и историзма.

Результаты и основные выводы: первый обер-полицмейстер Москвы Максим Тимофеевич Греков прошел славный боевой путь русского офицера в годы Северной войны. При руководстве только что созданной регулярной полицией крупнейшего города Российского государства М. Т. Греков проявил незаурядные организаторские и административные способности, а также политическую прозорливость и внес весомый вклад в организацию борьбы с преступностью и охрану общественного порядка в Москве.

Ключевые слова: *империя; государство; Москва; полиция; обер-полицмейстер; Максим Тимофеевич Греков.*

it was they who were responsible for implementing the political decisions of the highest authority aimed at state and public security.

The purpose of the study: is to obtain new knowledge, analyze and generalize the already available scattered and contradictory information about the first Moscow chief of police Maxim Timofeevich Grekov and his role in the formation of the regular Moscow police.

Research methods: the methodology is based on the method of materialistic dialectics and historical approach, general scientific (analysis, synthesis, induction, deduction, system method) were used on the basis of the basic principles of historical cognition – the principle of objectivity and historicism.

Results and main conclusions: the first Chief of Police of Moscow Maxim Timofeevich Grekov passed the glorious military path of a Russian officer during the Northern War. Under the leadership of the newly created regular police of the largest city of the Russian state, M. T. Grekov showed outstanding organizational and administrative abilities, as well as political foresight and made a significant contribution to the organization of the fight against crime and the protection of public order in Moscow.

Keywords: *empire; state; Moscow; police; chief of police; Maxim Timofeevich Grekov.*

Изучение истории полиции, других учреждений и ведомств Российской империи включает в себя обращение к биографиям их руководителей. Это определяется тем, что личные качества крупных государственных деятелей, помноженные на возможности вверенных им учреждений, могут давать исторически значимые величины.

Особенно это относится к руководителям органов внутренних дел, государственной безопасности. Но и биография, служебная карьера некрупных государственных деятелей, чиновников дают не меньше, если не больше для понимания истории общества, государства определенного времени.

Современные исследования истории государственных учреждений, губерний, городов, как правило, содержат сведения о всех их руководителях, в том числе и о руководителях полиции/милиции. В настоящее время существуют научные биографии всех генерал-полицмейстеров, министров внутренних дел, министров полиции Российской империи [1–3; 12].

На фоне возросшего интереса исследователей к личностным аспектам истории общества, государственных учреждений явно заметно, особенно в условиях отмечающегося 300-летия московской полиции, отсутствие научной биографии ее первого руководителя Максима Тимофеевича Грекова.

Максим Тимофеевич Греков принадлежал к старинному русскому дворянскому роду, происходящему от Ивана Викулича Грекова, жившего во второй половине XVI в. [4, с. 609]. Его отец, Греков Тимофей Иванович, имел статусный чин «жильца», относившегося к чиновно-статусной группе московских чинов, входивших в Государев двор. Год рождения М. Т. Грекова ни по одному историческому источнику установить не удалось, а год смерти указан 1730 [7, с. 134].

В конце XVII в., укрепляя регулярную армию, Петр I значительное внимание уделял созданию российских офицерских кадров, в связи с чем производилась широкомасштабная подготовка офицеров из числа русских дворян, в основном из «московского чина» (столь-

ники, стряпчие, дворяне московские, жильцы). Набирать младших офицеров в армию Петр I поручил генералу А. М. Головину. Дворяне проходили краткосрочное обучение в пехотных полках, после чего им присваивался чин младших офицеров.

М. Т. Греков имел чин «жильца» и поэтому, как он собственноручно писал в одном из прошений: «В 1692 году... взят я из учения солдатского Дмитрия Карпова и, по разбору генерала Автамона Михайловича Головина, пожалован в капитаны в полк господина полковника Ильи Бильса» [25, с. 90]. Став офицером, Максим Тимофеевич прошел славный боевой путь. Принимал участие в 1695–1696 гг. в Азовских походах Петра I, позднее в подавлении восстания четырех московских стрелецких полков (стрелецкий бунт 1698 г.). В ходе Северной войны (1700–1721 гг.) М. Т. Греков участвовал в неудачном для русской армии первом Нарвском походе 1700 г. В 1702 г. он был переведен капитаном первой роты в полк полковника Томаса Юнгора и участвовал во взятии Нотебурга (Шлиссельбурга). В октябре 1703 г. произведен в майоры. После взятия Нарвы русскими войсками в 1704 г. Греков был назначен в крепость плац-майором (старшим офицером крепостного гарнизона). В 1708 г. М. Т. Греков во главе гренадерского батальона в составе корпуса графа Ф. М. Апраксина проявил геройские качества в бою при взятии шведского укрепления у Сойкиной мызы на южном побережье Финского залива. В том же году М. Т. Грекову присвоен чин подполковника.

В марте 1711 г., исполняя обязанности плац-майора в Нарве, подполковник М. Т. Греков и обер-комендант Нарвы К. А. Нарышкин «были переданы военному суду за нарушение строгих карантинных правил, введенных в связи с эпидемией чумы, вспыхнувшей летом 1710 г. в Курляндии и Эстляндии» [13, с. 468]. По решению суда от 12 июля 1711 г. К. А. Нарышкин был снят с должности коменданта и подвергнут штрафу в размере 3060 руб. М. Т. Грекову было определено более суровое наказание – разжалование в солдаты. Вместе с тем, вероятнее всего, они были прощены императором, так как Нарышкин в конце 1711 г. упоминается в документах в прежней должности [8, с. 164], а Максим Греков в августе 1712 г. упоминается в списках «начальных людей», которым предписывалось по окончании войны жить на острове Котлин (ныне г. Кронштадт) и разрешалось иметь строение в Санкт-Петербурге [9, с. 109].

21 июля 1713 г. Максим Тимофеевич Греков назначен командиром Ревельского полка и ему пожалован чин полковника, о чем выдан соответствующий патент, подписанный Петром I. По всей видимости, командуя Ревельским полком, Максим Тимофеевич Греков познакомился с будущим генерал-полицмейстером А. М. Девиером, который в это время отвечал за строительство Ревельской гавани. Данное знакомство могло послужить одной из причин назначения в 1722 г. полковника Максима Тимофеевича Грекова московским обер-полицмейстером.

В том же 1722 г. Петр I перед Персидским походом дал повеление Сенату произвести М. Т. Грекова в бригадиры, однако производство по неизвестным причинам не состоялось. В 1725 г. после смерти Петра I обер-полицмейстер М. Т. Греков обратился к своему руководству с челобитной, на основании которой для императрицы Екатерины I была подготовлена служебная записка следующего содержания: «Полковник и обер-полицмейстер Греков бьет челом; В 722-м году определен в Москву обер-полицмейстером, у которых дел обретается и поныне, и в том же 722 году пред шествием Его Императорского Величества в Персию, Его Величество изволил в Сенат приказать, чтоб дать ему ранг бригадирский; А в 724-м году июня 4 дня Его Императорское Величество блаженные и высокославные памяти уповая, что тот ранг ему дан, в письме своем генерал-фельдмаршалу Репнину изволил написать его бригадиром, но точно того бригадирского ранга и по сеё время ему не объявлено и трактамента (жалования. – прим. авт.) никакого не чинено; Того ради просит чтоб по содержанию того Его Императорского Величества блаженные и высокославные памяти письма пожаловать его бригадиром и трактаментом» [20]. Только после этого патент на бригадирский чин им был получен из рук Екатерины I в 1726 г. [15, с. 89].

Датой создания московской регулярной полиции принято считать 12 января 1722 г. (23 января по новому стилю), когда Указом Петра I была учреждена должность обер-полицмейстера [22] с прямым подчинением Петербургскому генерал-полицмейстеру и под оперативным управлением главы Сенатской конторы в Москве. Назначенному Указом императора от 11 апреля 1722 г. [21] первому московскому обер-полицмейстеру полковнику Максиму Тимофеевичу Грекову поручалось создать регулярную полицию в Москве. В том же 1722 г. издаются нормативные правовые акты, определившие основные функции полиции Москвы и ее полномочия – это «Инструкция московскому обер-полицмейстеру Грекову» от 9 июля 1722 г. [16] и «Инструкция, данная московской полицмейстерской канцелярии» от 10 декабря 1722 г. [17]. Под руководством М. Т. Грекова было создано и начало свою работу первое московское учреждение регулярной полиции – Московская полицмейстерская канцелярия, в которую по штату, кроме обер-полицмейстера, входили

20 штаб- и обер-офицеров и равные им гражданские чины: 1 майор, 5 капитанов, 1 капитан-поручик, 4 поручика, 2 подпоручика, 4 прапорщика, 1 квартирмейстер, 2 – «из царедворцев» [23].

Инструкции обер-полицмейстеру Грекову и московской полицмейстерской канцелярии содержали не только нормативные правовые акты, касающиеся деятельности полицейских служащих, изданные в период царствования Петра I, но и правовую базу, сформированную в XVII в. до его правления. При этом зарубежный опыт профессиональной полицейской деятельности, изученный Петром I, был им использован и адаптирован с учетом российских правовых традиций в механизме правового регулирования, что показывает принципиально новый подход российского монарха к полицейской системе.

Еще интересен факт, что великий русский поэт Александр Сергеевич Пушкин, изучая хронологию событий времени правления Петра I и работая над книгой «История Петра I», уделил свое внимание созданию московской полиции.

В 1831 г. в письме П. В. Нащекину А. С. Пушкин рассказывал, что получил от царя разрешение «...рыться в архивах для составления Истории Петра I» [19, с. 219]. Работая над историей России времен Петра Великого, поэт делал выписки из трудов историков, архивных фондов, располагая их в хронологическом порядке. Эти выписки были своего рода конспектом неоконченной им работы.

Перечисляя важнейшие события 1722 г., А. С. Пушкин записывает: «19 января учреждена в Москве полиция; дан указ обер-полицмейстеру (кому?)» [18, с. 415]. Личность первого руководителя московской полиции его явно заинтересовала, как заинтересовал и первый генерал-полицмейстер Санкт-Петербурга А. Девиер. Обращаясь к событиям 1718 г., А. С. Пушкин записал: «7 июня учреждена в Петербурге полиция. В генерал-полицмейстеры пожалован генерал-адъютант Девиер. Пункты полицейского устава подписаны 25 мая. Девиер был прежде у государя денщиком. (Анекдот о неисправном мосте)» [18, с. 397]. Под анекдотом о мосте А. С. Пушкин, очевидно, имел в виду ставший широко известным для характеристики Петра I эпизод из книги И. И. Голикова «Деяния Петра Великого, мудрого преобразователя России», когда император бил палкой генерал-полицмейстера за неисправный мост.

Учреждение полиции в Санкт-Петербурге, а затем в Москве А. С. Пушкин относит к важнейшим событиям отечественной истории начала XVIII в., которые, судя по записи о Девиере, должны были быть отражены в его книге.

Возможно, интерес А. С. Пушкина к истории создания полиции в России и к людям, ее возглавлявшим, был вызван знакомством с книгой Ф. Вольтера «История России при Петре Великом», написанной по заказу императрицы Елизаветы Петровны. В ней автор отметил важность для проведения реформ в России учреждение Петром I должности генерал-полицмейстера [5, с. 236].

А. С. Пушкин получил разрешение ознакомиться с хранившейся в Эрмитаже библиотекой Ф. Вольтера, материалами которой он пользовался при написании книги о Петре I [14].

Делясь своими замыслами с заказчиками из Зимнего дворца, Ф. Вольтер писал, что читатель захочет узнать не только о великих победах Петра I, но и о всей его преобразовательной деятельности, в том числе и о создании полиции. Русский историограф Евгений Францевич Шмурло, описывая работу Вольтера над книгой о Петре I, отмечал его намерение удовлетворить интерес читателя, который, с восхищением глядя на Петра I, «захочет знать подробно и о преобразованиях его в области церкви, и об организации полиции» [26, с. 71].

Сведения об учреждении в Москве полиции А. С. Пушкин взял из книги И. И. Голикова «Деяния Петра Великого, мудрого преобразователя России». В Указе Петра I от 11 апреля 1722 г. о назначении московского обер-полицмейстера, бывшего в то время в архиве, называлось и имя ее руководителя – полковника М. Т. Грекова, остававшегося для Пушкина неизвестным.

23 декабря 1728 г. бригадир М. Т. Греков подал прошение об увольнении его со службы «за старостью моею и за беспамятством». После чего Указом императора Петра II он был уволен со службы с производством в генерал-майоры [25, с. 89].

Уже будучи в отставке, М. Т. Греков был опять востребован верховной властью. Дело в том, что при Петре II многие сподвижники его деда Петра I попали в немилость как участники радикальных реформ, в том числе и в области церкви, косвенно причастные к гибели отца нового императора – царевича Алексея.

Было начато громкое следствие по делу видного российского просветителя Рязанского архиепископа Гавриила (Бужинского). По указанию Петра I он переводил книги иностранных авторов по истории, юриспруденции, философии, многие из которых впоследствии были запрещены В России. Архиепископ Рязанский входил в ближайший круг видного деятеля, идеолога радикальных преобразований петровского времени Феофана Прокоповича.

Комиссию по расследованию деятельности Гавриила Бужинского возглавил, как писали впоследствии историки русской церкви, «неправедный и взятколюбивый» генерал М. Т. Греков [24, с. 29]. Такая характеристика М. Т. Грекова как взяточника несколько не вяжется с его боевым прошлым и службой на бла-

го Отечества, но как исследователи мы обязаны объективно отражать данные, полученные из исторических источников.

Следствие по делу Рязанского архиепископа, обвиненного в служебных злоупотреблениях и отступлении от православия, должно было привести к Феофану Прокоповичу и закончиться показательным судебным процессом.

Но неожиданная смерть Петра II, воцарение Анны Иоанновны изменили политическую конъюнктуру. Ф. Прокопович вновь вошел в силу и стал преследовать своих противников. Дело против Рязанского архиепископа Гавриила было прекращено. Более того, начато расследование деятельности М. Т. Грекова как руководителя комиссии, созданной для рассмотрения обвинений против Гавриила Бужинского: «о Преосвященном розыск удержать, а разыскивать про генерала Грекова во взятках» [24, с. 30].

Все поменялось с точностью до наоборот. Теперь уже М. Т. Греков оказался под следствием. Парадокс, но возглавил следственную комиссию бывший член следственной комиссии об архиепископе Рязанском Гаврииле, которой в свое время руководил М. Т. Греков, полковник Гаврила Иванович Давыдов [26, с.117].

Также важно отметить тот факт, что в начале 1730 г., после смерти бездетного Петра II, высшая знать и чиновничество пригласили на трон племянницу Петра Великого герцогиню Курляндскую Анну Иоанновну, вынудив ее при этом подписать так называемые «кондиции», ограничивавшие царскую власть. Большинство дворян было недовольно этим, считая, что ограничение власти царя усилит влияние узкого круга высшей знати, что пойдет во вред государству и первенствующему сословию – дворянству.

Накануне коронации дворяне, собравшиеся в Москве на свадьбу, а оказалось на похороны Петра II и встретившие здесь Анну Иоанновну, направили ей различные проекты реорганизации государственного управления, не затрагивавшие принципы абсолютизма, не ограничивавшие власть царя как гаранта от произвола «верховников». Это позволило Анне Иоанновне порвать подписанные ею «кондиции». И первым, кто представил Анне Иоанновне проект реорганизации государственного управления, под которым подписалось более четырехсот дворян, в том числе все офицеры гвардейского Семеновского полка, был генерал-майор Максим Греков.

Как писал известный дореволюционный историк Д. А. Корсаков, знакомый с некоторыми документами, не дошедшими до нашего времени, М. Греков «оставил по себе память в событиях 1730 года отдельным проектом, носящим его имя» [10, с. 205]. Возможно, что подписанию многими дворянами проекта М. Т. Грекова способствовало и то, что его подписал обер-полицмейстер Москвы И. Д. Поздняков и все старшие чины московской полиции [11, с. 64].

Тем не менее это не помогло генерал-майору М. Т. Грекову уйти от ответственности. Следственная комиссия 18 августа 1730 г. начала свою работу. К сожалению, результатов деятельности этой комиссии в архивах и среди других исторических источников нам обнаружить не удалось. Вероятнее всего ее деятельность была прекращена в связи со смертью в 1730 г. Максима Тимофеевича Грекова.

В заключение следует добавить несколько слов о семье первого московского обер-полицмейстера. Максим Тимофеевич был женат на Авдотье Григорьевне Сунбуловой – дочери стольника Григория Максимовича Сунбулова. От этого брака у них было двое сыновей – Степан Максимович и Иван Максимович. Родной брат Максима Тимофеевича Степан Тимофеевич Греков стал третьим главой московской полиции и занимал должность генерал-полицмейстера в связи с нахождением царского двора императрицы Анны Иоанновны в 1731–1732 гг. в Москве.

Несмотря на противоречивый характер личности первого обер-полицмейстера Москвы Максима Тимофеевича Грекова, следует отметить, что необъятность задач, стоявших перед созданной Петром I регулярной московской полицией на этапе ее становления, требовала от ее руководителя незаурядных организаторских и административных способностей, а также и политической прозорливости. До сих пор нам еще мало известно о тех, кто благодаря судьбе, воле верховной власти или собственному таланту был выдвинут на руководство полицией в крупнейшем городе государства, о тех, кто в меру своих сил и способностей, осознавая свое предназначение, руководил борьбой с преступностью и охраной общественного порядка.

Список литературы:

1. *Борисов А. В.* Министры внутренних дел России 1802 – октябрь 1917. Санкт-Петербург, 2001.
2. *Борисов А. В.* Генерал-полицмейстеры Российской империи XVIII века. Москва, 2020.
3. *Борисов А. В., Потёмкин И. А.* Министерство полиции и его руководители. Москва, 2020.

References:

1. *Borisov A. V.* Ministry vnutrennih del Rossii 1802 – oktyabr' 1917. Sankt-Peterburg, 2001.
2. *Borisov A. V.* General-policmejstery Rossijskoj imperii XVIII veka. Moskva, 2020.
3. *Borisov A. V., Potyomkin I. A.* Ministerstvo policii i ego rukovoditeli. Moskva, 2020.

4. *Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А.* Энциклопедический словарь. Санкт-Петербург, 1893. Т. IXA (18).
5. *Вольтер Ф.* История России при Петре Великом. Вольтер. Сочинения в 3 т. Москва, 1998. Т. 2.
6. Государственные и военные деятели XVIII века в комиссиях аннинского времени / сост. М. В. Бабич. Москва, 2021.
7. Дворянское сословие Тульской губернии. Материалы. Москва, 1909. Т. 3 (12). Родословец. Ч. 6.
8. Доклады и приговоры, состоявшиеся в Правительствующем Сенате в царствование Петра Великого. Санкт-Петербург, 1882. Т. 2. Год 1712. Кн. 1 (январь – июль).
9. Доклады и приговоры, состоявшиеся в Правительствующем Сенате в царствование Петра Великого. Санкт-Петербург, 1883. Т. 2. Год 1712. Кн. 2 (июль – декабрь).
10. *Корсаков Д. А.* Воцарение императрицы Анны Иоанновны. Казань, 1880.
11. *Курукин И. В., Плотников А. Б.* 19 января – 25 февраля 1730 года: События, люди, документы. Москва, 2010.
12. *Николаенко П. Д.* А. Д. Балашов – первый министр полиции России. Санкт-Петербург, 2016.
13. Письма и бумаги императора Петра Великого. Москва, 1964. Т. 11. Вып. 2.
14. *Попов П.* Пушкин в работе над историей Петра I. Литературное наследство. Москва, 1934. Т. 16–18.
15. Протоколы, журналы и указы Верховного тайного совета. 1729. Санкт-Петербург, 1894. Т. 7.
16. ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 6. № 4047.
17. ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 6. № 4130.
18. *Пушкин А. С.* Полное собрание сочинений: в 10 т. Москва, 1951. Т. IX.
19. *Пушкин А. С.* Полное собрание сочинений: в 17 т. Москва, 1996. Т. XIV.
20. РГАДА. Ф. 154. Оп. 2. Д. 250. Л. 1–3.
21. РГАДА. Ф. 9. Оп. 1. Кн. 15. Л. 43об.
22. РГАДА. Ф. 9. Оп. 1. Кн. 15. Л. 6об.
23. РГАДА. Ф. 931. Оп. 1. Д. 30. Л. 181об.
24. Русский биографический словарь. Москва, 1914. Т. IV. Гааг-Гербель.
25. Сборник Императорского российского исторического общества. Санкт-Петербург, 1894. Т. 94.
26. *Шмурло Е. Ф.* Вольтер и его книга о Петре Великом. Москва; Санкт-Петербург, 2021.

Для цитирования:

Борисов Александр Владимирович, Климов Андрей Юрьевич. Первый обер-полицмейстер Москвы Максим Тимофеевич Греков // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64). С. 132–137.

4. *Brokgauz F. A., Efron I. A.* Enciklopedicheskij slovar'. Sankt-Peterburg, 1893. T. IXA (18).
5. *Vol'ter F.* Istoriya Rossii pri Petre Velikom. Vol'ter. Sochineniya v 3 t. Moskva, 1998. T. 2.
6. Gosudarstvennye i voennye deyateli XVIII veka v komissiyah anninskogo vremeni / sost. M. V. Babich. Moskva, 2021.
7. Dvoryanskoe soslovie Tul'skoj gubernii. Materialy. Moskva, 1909. T. 3 (12). Rodoslovec. Ch. 6.
8. Doklady i prigovory, sostoyavshiesya v Pravitel'stvuyushchem Senate v carstvovanie Petra Velikogo. Sankt-Peterburg, 1882. T. 2. God 1712. Kn. 1 (yanvar' – iyul').
9. Doklady i prigovory, sostoyavshiesya v Pravitel'stvuyushchem Senate v carstvovanie Petra Velikogo. Sankt-Peterburg, 1883. T. 2. God 1712. Kn. 2 (iyul' – dekabr').
10. *Korsakov D. A.* Vocarenie imperatricy Anny Ioannovny. Kazan', 1880.
11. *Kurukin I. V., Plotnikov A. B.* 19 yanvarya – 25 fevralya 1730 goda: Sobytiya, lyudi, dokumenty. Moskva, 2010.
12. *Nikolaenko P. D.* A. D. Balashov – pervyj ministr policii Rossii. Sankt-Peterburg, 2016.
13. Pis'ma i bumagi imperatora Petra Velikogo. Moskva, 1964. T. 11. Vyp. 2.
14. *Popov P.* Pushkin v rabote nad istoriej Petra I. Literaturnoe nasledstvo. Moskva, 1934. T. 16–18.
15. Protokoly, zhurnaly i ukazy Verhovnogo tajnogo soveta. 1729. Sankt-Peterburg, 1894. T. 7.
16. PSZRI. Sobr. 1. T. 6. № 4047.
17. PSZRI. Sobr. 1. T. 6. № 4130.
18. *Pushkin A. S.* Polnoe sobranie sochinenij: v 10 t. Moskva, 1951. T. IX.
19. *Pushkin A. S.* Polnoe sobranie sochinenij: v 17 t. Moskva, 1996. T. XIV.
20. RGADA. F. 154. Op. 2. D. 250. L. 1–3.
21. RGADA. F. 9. Op. 1. Kn. 15. L. 43ob.
22. RGADA. F. 9. Op. 1. Kn. 15. L. 6ob.
23. RGADA. F. 931. Op. 1. D. 30. L. 181ob.
24. Russkij biograficheskij slovar'. Moskva, 1914. T. IV. Gaag-Gerbel'.
25. Sbornik Imperatorskogo rossijskogo istoricheskogo obshchestva. Sankt-Peterburg, 1894. T. 94.
26. *Shmurlo E. F.* Vol'ter i ego kniga o Petre Velikom. Moskva; Sankt-Peterburg, 2021.

For citation:

Borisov Aleksandr Vladimirovich, Klimov Andrey Yurievich. The First Chief of Police of Moscow Maxim Timofeevich Grekov // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 4 (64). P. 132–137.

Синиченко Владимир Викторович,
доктор исторических наук, профессор,
главный научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
ORCID: 0000-0001-9384-2175
E-mail: v.v.sinichenko@bk.ru

Климов Андрей Юрьевич,
доктор исторических наук, доцент,
главный научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: klimovandrey2008@rambler.ru

Научная специальность:
5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

Vladimir Viktorovich Sinichenko,
Doctor of History, Professor,
Chief Researcher of the Research Center,
Management Academy of the Ministry
of Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi and Alexander Kosmodemyanskikh St., 8
ORCID: 0000-0001-9384-2175
E-mail: v.v.sinichenko@bk.ru

Andrey Yurievich Klimov,
Doctor of History, Associate Professor,
Chief Researcher of the Research Center,
Management Academy of the Ministry
of Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi and Alexander Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: klimovandrey2008@rambler.ru

Scientific specialty:
5.1.1. Theoretical and Historical Legal Sciences

УДК 342.9

DOI 10.24412/2072-9391-2022-464-138-146

Дата поступления: 1 сентября 2022 г.
Дата принятия статьи в печать: 8 декабря 2022 г.

Роль Министерства внутренних дел Российской империи в идеологической обработке и организации труда военнопленных в годы Первой мировой войны

The Role of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire in the Indoctrination and Organization of Labor of Prisoners of War During the First World War

Аннотация

Актуальность: в статье анализируется роль Министерства внутренних дел Российской империи в организации труда военнопленных времен Первой мировой войны. Отмечается, что еще в октябре 1914 г. по инициативе Министра внутренних дел Российской империи Н. А. Маклакова Россия решила использовать военнопленных на различных работах по запросу ведомств и органов местного управления и самоуправления (земств). 28 февраля 1915 г. императором Николаем II были высочайше утверждены «Правила об отпуске военнопленных на сельскохозяйственные работы», а затем на основании Правил Министерством

Abstract

Relevance: the article analyzes the role of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire in the organization of labor of prisoners of war during the First World War. It is noted that back in October 1914, at the initiative of the Minister of Internal Affairs of the Russian Empire N. A. Maklakov, Russia decided to use prisoners of war in various jobs at the request of departments and bodies of local government and self-government (zemstvos). February 28 , 1915 Emperor Nicholas II, the “Rules on the release of prisoners of war for agricultural work” were highly approved, and then, on the basis of the Rules, the Ministry of Internal Affairs of Russia is developing an

внутренних дел России разрабатывается инструкция об «окарауливании военнопленных». В 1915–1916 гг. Германия и Австро-Венгрия начали активно идеологически обрабатывать русских военнопленных украинского происхождения. В ответ на это Министерство внутренних дел России выступает инициатором зеркальных мер. Российские власти переводят славян-военнопленных в новый статус «трудообязанных». Разрешают им свободное перемещение в выбранном для жительства районе, право выбора работы и заключения брака с россиянками. Контроль над «трудообязанными» осуществляло Министерство внутренних дел России.

Постановка проблемы: вопрос изучения причин поражения стран в войне зачастую заставляет специалистов, как историков, так и юристов, сосредотачиваться на анализе идеологической сферы. Какая страна проводит наиболее эффективно идеологическую войну? Противники России – Германия и Австро-Венгрия, не имея возможности разгромить Россию вооруженным путем, сделали ставку на социальный конфликт в недрах российского общества. Одним из направлений работы стала идеологическая обработка русских военнопленных украинского происхождения для последующего отделения Украины от России и формирования независимого украинского государства. В ответ власти России начали проводить аналогичную политику по идеологической обработке славян-военнопленных. Чехам, словакам внушалось, что итогом войны станет создание независмого славянского государства чехословаков.

Цель исследования: изучение в рамках данной статьи правовых норм Российской империи в отношении военнопленных центральных держав, направленных на создание «особых условий» для отдельных их групп.

Методы исследования: авторы, используя конкретно-исторический и ретроспективный методы исследования, анализируют нормы права, которые принимало российское правительство в годы Первой мировой войны по организации труда военнопленных и выделению отдельных групп военнопленных на положение «трудообязанных».

Результаты и ключевые выводы: в результате анализа норм права делается вывод, что в 1916–1917 гг. российское правительство выделило славян-военнопленных австро-венгерской и германской армий в отдельную категорию «трудообязанных». Эта категория бывших военнопленных была освобождена из плена и распределена по некоторым районам России, где испытывалась нехватка рабочих рук. Славянам – бывшим военнопленным разрешили создавать общественные организации, в рамках которых осуществлялась их идеологическая

instruction on “guarding prisoners of war”. In 1915–1916 Germany and Austria-Hungary began to actively ideologically process Russian prisoners of war of Ukrainian origin. In response to this, the Ministry of Internal Affairs of Russia acts as the initiator of mirror measures. The Russian authorities are transferring Slavs-prisoners of war to the new status of “labor-bound”. They are granted free movement in the area chosen for residence, the right to choose a job and marry Russian women. Control over the “labor-bound” was carried out by the Ministry of Internal Affairs of Russia.

Problem statement: the question of studying the causes of the defeat of countries in the war often forces specialists, both historians and lawyers, to focus on the analysis of the ideological sphere. Which country conducts the most effective ideological war? The opponents of Russia – Germany and Austria-Hungary, not being able to defeat Russia by force of arms, made a bid for social conflict in the depths of Russian companies. One of the areas of work was the indoctrination of Russian prisoners of war of Ukrainian origin for the subsequent separation of Ukraine from Russia and the formation of an independent Ukrainian state. In response, the Russian authorities began to pursue a similar policy of indoctrination of Slavs-prisoners of war. Czechs, Slovaks, were inspired that the result of the war would be the creation of an independent Slavic state of Czechoslovaks.

The purpose of the study: within the framework of this article is to study the legal norms of the Russian Empire in relation to prisoners of war of the central powers, aimed at creating “special conditions” for their individual groups.

Research methods: the authors, using concrete historical and retrospective research methods, analyze the norms of law adopted by the Russian government during the First World War on the organization of labor of prisoners of war and the allocation of individual groups of prisoners of war in the position of “labor-bound”.

Results and key conclusions: as a result of the analysis of the norms of law, it is concluded that in 1916–1917 the Russian government singled out Slavs-prisoners of war of the Austro-Hungarian and German armies in a separate category of “labor-bound”. This category of former prisoners of war was released from captivity and distributed to some areas of Russia where there was a shortage of workers. Slavs, former prisoners of war, were allowed to create public organizations within the framework of which their ideological processing was carried out on the basis of the ideas of “pan-Slavism”. Some of the ideologically motivated

обработка на основе идей «панславизма». Некоторые из идеологически мотивированных славян-военнопленных записывались в состав пророссийских воинских формирований.

Ключевые слова: *Первая мировая война; военнопленные; славяне; украинцы; чехи; словаки; МВД России; трудообязанные; инструкции; положения.*

Slavs-prisoners of war were enrolled in pro-Russian military formations.

Keywords: *First World War; prisoners of war; Slavs; Ukrainians; Czechs; Slovaks; Ministry of Internal Affairs of Russia; labour-bound; instructions; provisions.*

Проблема использования труда военнопленных нашла отражение в литературе еще в 20–30-х гг. XX в., когда появились первые воспоминания военнопленных [11; 12; 13].

После создания Совета экономической взаимопомощи и организации Варшавского договора в 1955 г., куда входили словенцы, хорваты, немцы, венгры, словаки, чехи, тема военнопленных Первой мировой войны становится весьма актуальной в Восточной Европе. Появились первые работы, в которых описывался лагерный быт австро-венгерских военнопленных в России [8].

В 80-х гг. XX в., благодаря работам красноярского исследователя О. Ф. Гордеева [5], мы понимаем, что содержание и окарауливание военнопленных, привлекаемых на сельскохозяйственные работы, осуществлялось Министерством внутренних дел (далее – МВД) России. Тему взаимоотношений местного населения и военнопленных, труд которых использовался в городах и на селе, подняли в своих работах в начале XXI в. Ю. А. Иванов и Д. Люкшин [7; 9]. Исследовательницы Е. Ю. Бондаренко [2] и С. Н. Васильева [3] изучили правовое положение военнопленных Германии и Австро-Венгрии в России в годы Первой мировой войны.

Исследования истории пребывания военнопленных в Западной Сибири осуществил А. Н. Талапин, который в своей диссертации «Военнопленные Первой мировой войны на территории Западной Сибири июль 1914 – май 1918 гг.» впервые в истории выделил особенности положения пленных с учетом национальной и социальной принадлежности и охарактеризовал систему организации труда пленных [10]. В диссертационном исследовании А. И. Гергилёвой «Военнопленные Первой мировой войны на территории Сибири» была продолжена попытка изучить положение военнопленных Первой мировой войны с учетом анализа нормативно-правовой базы, изменившей положение военнопленных в 1916–1917 г., о чем еще пойдет речь на страницах настоящей работы [4].

Таким образом, тема применения труда военнопленных в России в годы Первой мировой войны достаточно исследована в отечественной историографии. Однако, как мы видим, до сих пор нет работ, в которых бы освещалась роль МВД России в реализации политики применения этого вида труда.

Поставив перед собой цель осветить эту роль, мы должны отметить, что использование труда военнопленных имело в годы Первой мировой войны не только экономический, но и военно-идеологический аспект.

Так, в годы Первой мировой войны Россия столкнулась с массовой пропагандой, которая стала проводиться властями стран-противников – Австро-Венгрией и Германией как среди военнопленных русской армии украинской национальности, так и среди населения Украины, проживавшего на оккупированных немецкими и венгерскими войсками территориях Российской империи.

Начало формированию политики, направленной на раскол между русским и украинским населением, дали власти Австро-Венгрии в подвластной им украинской Галиции еще в XIX в.

Так, если в Галицийской Руси до начала XIX в. существовала Львовская православная епархия, то из-за целенаправленной политики австрийских властей и идеологической обработки местного населения к 1914 г. большинство галицийских русских покинули православие и принадлежали уже официально к униатской церкви. В то же время в другой части Западной Украины – Буковине, за исключением немногочисленных старообрядцев-великороссов, в начале XX в. все население оставалось по-прежнему православным. В церковном отношении оно подчинялось особому православному митрополиту.

На протяжении всего XIX столетия и начала XX в. униаты развивали и пропагандировали на Западной Украине идею существования самостоятельной украинской нации, которую угнетало будто бы царское правительство. Территория мифической Украины, по их мнению, простиралась «От Сана до Дона».

«Украинофильская партия» опиралась на поддержку униатского духовенства и имела

26 представителей в австрийском парламенте – «рейхсрате» [1, д. 156, л. 1].

Как свидетельствует архивное дело, хранящееся в фондах Архива внешней политики Российской империи (АВПРИ) «Переписка с МИД дипломатической канцелярии при штабе Верховного главнокомандующего и с российскими представителями за границей об антирусской деятельности митрополита Шептицкого в Галиции», с началом Первой мировой войны (с 1 августа 1914 г.) униатская церковь заняла откровенно антироссийские позиции [1, д. 161, л. 21].

Наступающей русской армией, взявшей город Львов, было найдено воззвание митрополита Униатской украинской церкви – Андрея Шептицкого проникнутое духом глубокой ненависти к России [1, д. 161, л. 22].

В записке, написанной 15 августа 1914 г. и предназначенной для рассылки среди украинской интеллигенции и униатского духовенства говорилось:

«Для развала русского государства нужно отделить украинцев от русских».

Ради достижения этой цели предлагалось:

1) пропагандировать историю украинского казачества как историю самостоятельную от истории России;

2) оторвать активными мероприятиями украинскую православную церковь от московского патриархата, сделать ее самостоятельной;

3) «...пропагандировать, что законы России ограничивают экономические и политические права украинцев, что они были бы более свободны в австрийском законодательстве» [1, д. 161, л. 155–158].

Духовенство и сельские учителя должны были рассказывать в украинских школах и храмах, что «Царь не мог стерпеть, что в австрийском государстве есть свобода веры и народности, он хочет вырвать эту свободу – заковать ее в цепи... Враг претворяется другом и льстивыми словами как рыбу на удочку хочет полонить темных и сбить их с толку... Измена всякая помощь русской армии и русским» [1, д. 161, л. 23].

Обыск, проведенный 30 августа 1914 г. у Шептицкого, показал, что австрийское правительство заранее подготовило в Галиции антироссийские организации, имеющие своей целью проведение саботажа, диверсий и вражеской пропаганды как в Западной Украине, так и в центральной ее части на территории собственно Российской империи [1, д. 161, л. 64].

Однако неожиданно у арестованного Андрея Шептицкого оказались высокие покровители. Так, Римский Папа обратился к российскому императору Николаю II и попросил освободить иерарха униатской церкви и отпустить его в Америку на место умершего там епископа Ортынского [1, д. 161, л. 78].

Учитывая, что Андрей Шептицкий занимал откровенно русофобские позиции, император ответил Папе Римскому решительным отказом.

А. Шептицкий был направлен сначала в ссылку в город Курск, а потом переведен в Спасо-Евфимьевский монастырь в Суздале, где находился в обстановке, вполне соответствующей его сану. Перевод состоялся вследствие ходатайства самого Шептицкого о назначении ему другого места пребывания [1, д. 161, л. 123].

15 декабря 1916 г. Ватикан попросил российское правительство перевести Андрея Шептицкого из Суздаля в Ярославль.

В связи с этим было сделано распоряжение о переводе архиепископа А. Шептицкого в город Ярославль с разрешением ему проживать на частной квартире, на тех же условиях, что он проживал в Курске [1, д. 161, л. 153].

Тем временем австро-венгерские и германские власти постарались создать и другие, помимо униатских, организации, ведущие пропаганду среди украинцев.

Так, резидент русской разведки в Копенгагене в своем донесении от 30 ноября 1915 г. сообщал, что его источники в Берлине доносят, что 3 ноября 1915 г. там состоялось открытие «Украинского союза германских ревнителей Украинской свободы». Председателем союза стал генерал барон фон Гобзаттель, а генеральным секретарем – Фальк. В своей речи на открытии председателем было заявлено, что «...германские победы освободят Украину от русского господства, чего требуют также интересы Турции и Болгарии. Депутат австрийского рейхсрата Евгений Левицкий заявил, что в настоящее время в Украине происходит большое движение, имеющее целью освобождение страны и образование самостоятельного государства» [1, д. 99, л. 58].

В секретной телеграмме от 27 января (по новому стилю 8 февраля) 1917 г. за № 114 из Копенгагена в Петроград поступили секретные сведения, что источник, внедренный в окружение лидеров национального украинского движения – Левицкого и Василько, передавал, что в «...украинском вопросе Германия взяла все дело в свои руки». За счет германской разведки стал финансироваться галицийский союз «Освобождение Украины» [1, д. 188, л. 35].

Интересные сведения содержатся в секретной телеграмме поверенного в делах в Берне на имя Министра иностранных дел Российской империи от 31 января (по новому стилю 13 февраля) 1917 г. за № 110.

По сообщению источника, в лагерях для военнопленных в Зальцведеле и Радте «...помещены русские пленные, признанные германскими властями за украинцев». Таких пленных

в Германии было 400 тысяч человек. Первый украинский лагерь возник в Австрии в Фрештадте. Германцы стали подражать и возвели пропаганду «украинства» в систему. Все 400 тысяч пленных прошли через нее. Большинство были переведены из лагеря на поселение и находились на сельскохозяйственных работах или трудились на местных небольших фабриках [1, д. 188, л. 41].

Пленные, по сообщению источника, охотно работали и радовались, что пребывают не в лагерях, как военнопленные, а практически на положении батраков.

Сто пятьдесят тысяч пленных-украинцев пошли на поводу у врага и охотно приняли пропаганду в сепаратистском духе. Их стали обучать чтению и письму по принятому в Галиции фонетическому правописанию, арифметике, географии, украинской истории и литературе. Курсы были разделены на семестры, по окончании каждого семестра проходил экзамен. Кроме этого, ставились спектакли и концерты с участием солдат. Издавались газеты на украинском языке. Создано было ядро в 40 тысяч человек как прообраз будущей украинской армии. Им пошили и выдали украинские военные костюмы.

Главными пропагандистами среди военнопленных-украинцев были украинцы-буковины как православные. Дело в том, что галицийских униатов в качестве пропагандистов пришлось сменить, основная масса украинских военнопленных были православные, религию они менять не собирались и считали галичан не украинцами, а отдельным народом – гуцулами.

Как отмечал источник, большая часть военнопленных-украинцев (250 тысяч) не только отказались от идейной обработки их германскими пропагандистами, но среди них были и те, кто образовали тайные кружки для сопротивления и контрпропаганды. Однако надеяться на успех контрпропаганды было трудно. Источник отмечал, что солдаты украинского происхождения хотя и жаловались, что есть им дают мало, радовались, что им предоставляют теплые для проживания помещения, оплачивают труд. Поэтому большая часть солдат, отказавшихся украинизироваться, относилась ко всему безразлично, выполняли предоставленную работу, ожидая окончания войны и возвращения домой [1, д. 188, л. 41].

В секретной телеграмме от 1 (по новому стилю 14) февраля 1917 г. за № 113 из Швейцарии поступили следующие сведения: «Осведомитель беседовал с графом Черниным (министр иностранных дел Австро-Венгрии) и с другими лицами в министерстве. Граф Чернин особенно интересовался отношением России к славянским вопросам и украинскому. Если Россия оставит славян Австрии, то Австрия не будет впредь дразнить Россию украинским вопросом» [1, д. 188, л. 55–56].

Итак, в ответ на недружественные шаги Германии и Австро-Венгрии, направленные на раскол российского общества, подобные же идеологические операции проводились царским правительством с военнопленными славянских национальностей, прежде всего Австро-Венгерской армии.

Первым стал работать с военнопленными-славянами Министр внутренних дел Российской империи Н. А. Маклаков.

Циркулярным распоряжением от 13 октября 1914 г. за № 51 он предписал, что военнопленные нижние воинские чины могут быть предоставлены в распоряжение земских учреждений и городских общественных управлений для производства дорожно-строительных и иных земляных, мостильных и т. п. работ, не требующих специальных познаний и подготовки. При распределении военнопленных на означенные работы преимущество отдавались работам, носящим капитальный характер и имеющим более или менее широкое общественное значение.

Согласно правилам организации труда военнопленных, разработанным в недрах МВД Российской империи, назначение на работы военнопленных партиями менее сто человек представлялось нежелательным, назначенные на работы военнопленные принимались соответствующими полицейскими чинами – уездным исправником или районным приставом, который подписывал совместно с лицом, сдающим военнопленных (от военного министерства России), поименный их список.

Ходатайства земств и городов о предоставлении в их распоряжение на указанных основаниях военнопленных должны были направляться губернскими и областными начальствами министру внутренних дел с представлением нижеследующих данных:

а) о месте производимых работ;

б) о характере самих работ;

в) о необходимом числе военнопленных для каждой отдельной работы;

г) о предполагаемой продолжительности производства проектируемых работ и о намеченном сроке начала и окончания работ;

д) о помещениях, в которых предполагается разместить военнопленных;

е) о лице, назначенном для приемки пленных от начальника военного конвоя;

ж) о расходах за все время производства работ на найм, содержание и вооружение необходимого количества десятников и сторожей для окарауливания военнопленных;

з) о стоимости продовольствия для каждого военнопленного согласно существующим местным нормам довольствия нижних чинов рус-

ской армии и об общем необходимом расходе на указанную надобность на все время производства работ;

и) о единовременном расходе на снабжение всех военнопленных необходимой одеждой, обувью и бельем;

к) о средствах, необходимых на приспособление, найм или устройство помещений для военнопленных [6, д. 107, л. 68].

Таким образом, МВД Российской империи выступило инициатором привлечения военнопленных к общественным работам еще в октябре 1914 г.

В продолжение этой инициативы 28 февраля 1915 г. императором Николаем II были высочайше утверждены «Правила об отпуске военнопленных на сельскохозяйственные работы».

Согласно ст. 6 Правил от 28 февраля 1915 г. начальная партия военнопленных для работ формировалась не менее чем из 100 человек. Затем военнопленные в числе, соответствующем условиям каждой работы, распределялись на отдельные работы по усмотрению заказчика трудовых ресурсов.

На сотрудников МВД Российской империи возлагалось руководство: приемом военнопленных на пунктах их сдачи военным начальством и проезд на места работ, размещением их на работах, обеспечением продовольствием и врачебной помощью, снабжением их одеждой, надзором и окарауливанием пленных.

«Общее руководство охраной военнопленных, под надзором губернского начальства, составляет заботу местной полиции», – говорилось в документе.

Поэтому за указаниями по охране или, как тогда писали, окарауливанию военнопленных органы управления и самоуправления (губернские или уездные земские управы) обязаны были обращаться к губернатору, до получения распоряжений которого они сами принимали необходимые меры в зависимости от условий размещения пленных и места работ. При известных условиях (отдаленность работ от населенных пунктов, отсутствие путей сообщения и т. п.) надзор за пленными мог быть ограничен обычными десятниками и имеющимися на всех работах надсмотрщиками; в других случаях достаточно привлечение к надзору лесной или горно-полицейской стражи или других низших чинов ведомственной или общей полиции. Если же указанные способы окарауливания были признаны губернатором недостаточными, надлежало при ближайшем содействии полиции организовать охрану путем найма особой стражи [4, д. 193, л. 16].

Для этой стражи вскоре Министерством внутренних дел Российской империи была разработана Инструкция «Об употреблении оружия десятниками и сторожами, которым поручен надзор за военнопленными, отпущенными на работы». Согласно ее параграфам десятники и сторожа, которым поручен надзор за военнопленными, при производстве последними работ могли при отправлении своих обязанностей применять оружие:

а) для отражения всяческого вооруженного нападения на них со стороны военнопленных. Нападение считалось вооруженным, когда нападающий применял какое-либо оружие, орудие и вообще такой предмет, которым мог причинить тяжелое увечье или смерть;

б) для отражения нападения, хотя и не вооруженного, но совершенного группой военнопленных или даже одним из них, при таких обстоятельствах или условиях, когда никакое местное средство защиты не было возможно;

в) для защиты жизни других лиц от нападения на них кого-либо из военнопленных либо действий военнопленных, направленных на насильственное разрушение (разгром) или разграбление имущества этих лиц;

г) при открытом со стороны военнопленных возмущении или совместном побеге нескольких из них. При побеге отдельных лиц оружие могло быть применено только в том случае, когда, не взирая на предостережение или оклик, сделанные во время бегства, военнопленный продолжал побег.

В каждом из вышеозначенных случаев десятник или сторож обязан был о всех обстоятельствах и последствиях употребления им в дело оружия доносить при первой к тому возможности полицейскому начальству [6, д. 202, л. 17].

Итак, военнопленные по инициативе МВД России стали привлекаться к работам в Российской империи достаточно рано – уже на рубеже 1914–1915 гг. Однако потом из-за австрийской и германской пропаганды среди украинцев – военнопленных русской армии возник вопрос о пропаганде среди славян – военнопленных австро-венгерской и германской армий.

Председатель Совета министров Российской империи 11 августа 1916 г. в соответствии с Постановлением Совета министров от 5 августа 1916 г. доложил об исполнении Высочайшего повеления от 27 июня 1916 г. «Об освобождении от плена некоторых категорий военнопленных славян» (инициировано на основании всеподданнейшего доклада Военного Министра от 25 июня 1916 г. и телеграммы управляющего Симбирской губернией от 4 августа 1916 г.). Было решено:

а) перевести военнопленных-славян (чехов, словаков, поляков, русинов и пр.), которые будут подлежать освобождению от плена, в разряд «трудообязанных»;

б) разрешить использовать их труд на железнодорожных станциях и путях сообщения [1, д. 376, л. 2].

Незадолго до этого вопрос об освобождении от плена славян-военнопленных обсуждался на междуведомственном совещании при военном министре.

Состав междуведомственного совещания, проводившего свои заседания с 25 по 27 июня 1916 г., был следующим:

– Председатель – начальник эвакуационного управления Главного управления Генерального Штаба (ГУГШ) генерал-майор Н. М. Потапов;

– от Канцелярии Совета министров – начальник отделения канцелярии действительный статский советник А. С. Путилов;

– от МИД – Управляющий особым политическим отделом – действительный статский советник М. Г. Приклонский;

– от МВД – делопроизводитель Главного управления по делам местного хозяйства – статский советник В. Л. Рагозин и делопроизводитель Департамента полиции коллежский советник Н. В. Волчанинов;

– от Министерства юстиции – юрисконсульт статский советник А. Ф. Романов;

– от Министерства финансов – начальник отделения Департамента государственного казначейства статский советник Я. Я. Бауфал;

– от Министерства торговли и промышленности – начальник отделения промышленности статский советник В. В. Громан;

– от Министерства земледелия – директор Департамента государственных земельных имуществ – тайный советник П. П. Зубовский, вице-директор статский советник В. Г. Петров [1, д. 376, л. 63].

На совещании 27 июня 1916 г. представителями МВД России были внесены следующие предложения: «...освободить под честное слово тех из военнопленных чехов, словаков, русских галичан, а равно и славян других национальностей, которые уже на деле доказали свою преданность России. К числу таких пленных полагал бы отнести чинов 28-го и 88-го чешских полков, добровольно перешедших на нашу сторону, что известно австро-венгерскому правительству, принявшему уже, по полученным сведениям, решение предать их всех по возвращению на родину военному суду.

Кроме того, признавалось бы соответственным освободить в первую очередь также тех пленных галичан и славян прочих национальностей, семьи которых при отходе наших войск покинули пределы Австро-Венгрии и поселились в виде беженцев в России, будучи лишены главных работников, содержимых у нас на положении военнопленных, и ощущая острую нужду в жизненных средствах.

Вместе с тем подлежали бы освобождению все вообще пленные означенных выше национальностей, за полную лояльность которых в отношении России ручаются легализованные у нас общества славян, как то: «Союз чешско-словацких обществ», «Русский народный совет Прикарпатской Руси», «Всероссийское попечительство о пленных славянах» и др.

Равным образом признавалось бы возможным освобождать пленных славян по их собственным ходатайствам при том условии, если военное начальство, в ведении которого пленный состоит, удостоверит, что этот последний является вполне достойным, как обнаруживший за время своего состояния в плену искреннюю приверженность России.

Освобождаемым в упомянутых случаях военнопленным полагалось бы предоставить полную свободу передвижения и места жительства по всей территории Империи, кроме района театра войны. Предлагается предоставить им право переходить в русское подданство, не ожидая окончания войны.

Принимая во внимание, что большинство из пленных приведенных категорий состоит ныне в качестве рабочих на разного рода работах, имеющих особое государственное значение, и что уход их по освобождению с означенных работ ставил бы их хозяев в весьма трудное положение, полагалось бы необходимым установить следующую меру: обязывать оставаться при исполнении своей работы в течение месячного срока со дня освобождения, дабы работодатели могли заблаговременно приискать себе заместителей освобожденных пленных [1, д. 376, л. 62].

В ответ на это предложение российское правительство решило освободить славян от всех ограничений за исключением «обязанностей труда», так как это было вызвано государственной необходимостью в условиях военного времени, требующего максимальной эксплуатации имеющихся трудовых ресурсов.

На ведомства возлагались обязанности распределения славян – бывших военнопленных по районам, в пределах же района предоставлялось им самим выбирать себе любую работу. И лишь в случаях необходимости ведомства могли привлечь славян-рабочих на предприятия и в учреждения. Районом проживания ограничивалась и свобода передвижения славян – бывших военнопленных.

В правах по пользованию объектами здравоохранения и социального обеспечения славяне-«трудообязанные» уравнивались с русскими рабочими и получали право на судебную защиту [1, д. 376, л. 69].

16 января 1917 г. председатель образованного при военном министерстве Межведомственного совещания для выработки Правил, определяющих порядок привлечения освобождаемых славян к работам, уведомлял, что следующее заседание названного совещания должно было состоятся во вторник 17 января в 11 часов дня в кабинете начальника отдела эвакуационного и по заведыванию военнопленными Главного управления Генерального штаба (Петроград, Дворцовая площадь, 10, квартира начальника Генштаба, вход со двора).

Обсуждению подлежали следующие вопросы:

1. Проекты объяснительной записки и «правил» использования славян в народном хозяйстве страны.

2. Вопрос об обеспечении семейств трудообязанных славян пайками и жильем.

3. Вопрос о порядке привлечения к работам освобождаемых военнопленных-славян из числа офицеров, классных чинов, вольноопределяющихся и нижних чинов интеллигентных профессий, то есть лиц, освобождаемых от обязательных работ в плену (на основании Женевской конвенции принудительный труд для офицеров был запрещен) [1, д. 376, л. 9].

С 17 января по 23 июня 1917 г. состоялось 23 заседания Междуведомственного совещания для выработки правил о порядке привлечения освобожденных славян к работам. Руководил им генерал-майор Калишевский. Активную роль в совещаниях принимали представители МВД Российской империи [1, д. 376, л. 60].

13 августа 1917 г. приказом № 14149 Главное управление Генерального штаба русской армии окончательно утвердило «Положение об освобождении из плена славян на особых условиях»:

Во-первых, они становились такой категорией, как «трудообязанные» с привлечением к работам как общегосударственного, так и местного значения.

Во-вторых, освобождение из плена славян осуществлялось по их письменным прошениям на имя военного министра России.

В-третьих, после этого военное министерство распределяло славян по районам, после чего они переходили в ведение Министерства внутренних дел России и уполномоченных им комиссаров (назначенных после февраля 1917 г. вместо губернаторов).

В-четвертых, администрации учреждений, предприятий и хозяйств получали обязанность вести списки работ и мест жительства бывших военнопленных-славян.

В-пятых, каждый «трудообязанный» славянин снабжался местными властями особым билетом, дающим право свободного проживания в данном районе работ и рабочей расчетной книжкой [1, д. 376, л. 70].

Итак, в годы Первой мировой войны конфликтующие стороны сражались не только на полях сражений, но и развернули массовую агитацию среди некоторых категорий военнопленных, планируя их использовать для разложения тыла и армий стран-противников. Австро-Венгрия и Германия проводили агитацию среди русско-подданных украинцев, стремясь отторгнуть их от России, а Россия – пропагандистские акции среди чехов, словаков, русинов и прочих славян. МВД России принимало активное участие в процессе освобождения славян-военнопленных от лагерной рутины и переведении их из статуса «военнопленного» в статус «трудообязанного», планируя использовать некоторые категории славян не только для решения экономических задач воюющего государства, но и для последующей пропаганды с целью развала армии и тыла противника.

Список литературы:

1. Архив внешней политики Российской империи. Ф. Особый политический отдел. Оп. 474. Д. 156, 166, 376; Ф. МИД. Канцелярия. Оп. 473. Д. 99, 188.
2. *Бондаренко Е. Ю.* Иностранные военнопленные на Дальнем Востоке России в XX в. (концепция проблемы) // Россия и АТР. 2002. № 4.
3. *Васильева С. Н.* Военнопленные Германии, Австро-Венгрии и России в годы Первой мировой войны: учебное пособие к спецкурсу. Москва, 1999.
4. *Гергилёва А. И.* Военнопленные Первой мировой войны на территории Сибири: дис. ... канд. ист. наук. Красноярск, 2006.

References:

1. Arhiv vneshnej politiki Rossijskoj imperii. F. Osobyj politicheskij otdel. Op. 474. D. 156, 166, 376; F. MID. Kancelyariya. Op. 473. D. 99, 188.
2. *Bondarenko E. Yu.* Inostrannye voennoplennye na Dal'nem Vostoke Rossii v XX v (koncepciya problemy) // Rossiya i ATR. 2002. № 4.
3. *Vasil'eva S. N.* Voennoplennye Germanii, Avstro-Vengrii i Rossii v gody Pervoj mirovoj vojny: uchebnoe posobie k speckursu. Moskva, 1999.
4. *Gergilyova A. I.* Voennoplennye Pervoj mirovoj vojny na territorii Sibiri: dis. ... kand. ist. nauk. Krasnoyarsk, 2006.
5. *Gordeev O.* Voennoplennye Pervoj mirovoj vojny v Sibiri (avgust 1914 – fevral' 1917 gg.): istoriko-pravovye aspekty problemy // Aktual'nye

5. *Гордеев О.* Военнопленные Первой мировой войны в Сибири (август 1914 – февраль 1917 г.): историко-правовые аспекты проблемы // Актуальные вопросы теории и истории государства и права: сборник статей / отв. ред. С.А. Дробышевский. Красноярск, 2002.
6. Государственный архив Иркутской области (ГАИО). Ф. 172. Оп. 1. Д. 193, 202; Ф. 173. Оп. 1. Д. 107, 116.
7. *Иванов Ю.А.* Военнопленные Первой мировой войны в российской провинции // Отечественные архивы. 2000. № 2.
8. *Клеванский А. Х.* Военнопленные центральных держав в царской и революционной России (1914–1918 гг.) // Интернационалисты в боях за власть Советов. Москва, 1967.
9. *Люкшин Д.* Да, за нашими бабами вьются. Военнопленные в крестьянской России // Родина. 2002. № 10.
10. *Талапин А. Н.* Военнопленные Первой мировой войны на территории Западной Сибири (июль 1914 – май 1918 г.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Омск, 2005.
11. *Фрид Д.* Чешские военнопленные в борьбе с чехословацким мятежом // Пролетарская революция. 1928. № 5.
12. *Шипек А.* Военнопленные и их использование в мировой и Гражданской войне // Война и революция. 1928. № 2.
13. *Шнейдер И.* Революционное движение среди военнопленных в России. 1915–1919 гг. // Борьба классов. 1935. № 3.

voprosy teorii i istorii gosudarstva i prava: sbornik statej / otv. red. S.A. Drobyshevskij. Krasnoyarsk, 2002.
6. Gosudarstvennyj arhiv Irkutskoj oblasti (GAIO). F. 172. Op. 1. D. 193, 202; F. 173. Op. 1. D. 107, *116.*
7. Ivanov Yu. A. Voennoplennye Pervoj mirovoj vojny v rossijskoj provincii // Otechestvennye arhivy. 2000. № 2.
8. *Klevanskij A.H.* Voennoplennye central'nyh derzhav v carskoj i revolyucionnoj Rossii (1914–1918 g.) // Internacionalisty v boyah za vlast' Sovetov. Moskva, 1967.
9. *Lyukshin D.* Da, za nashimi babami v'yutsya. Voennoplennye v krest'yanskoj Rossii // Rodina. 2002. № 10.
10. *Talapin A.N.* Voennoplennye Pervoj mirovoj vojny na territorii Zapadnoj Sibiri (iyul' 1914 – maj 1918 g.): avtoref. dis. ... kand. ist. nauk. Omsk, 2005.
11. *Frid D.* Cheshskie voennoplennye v bor'be s chekhoslovackim myatezhom // Proletarskaya revolyuciya. 1928. № 5.
12. *Shipek A.* Voennoplennye i ih ispol'zovanie v mirovoj i Grazhdanskoj vojne // Vojna i revolyuciya. 1928. № 2.
13. *Shnejder I.* Revolyucionnoe dvizhenie sredi voennoplennyh v Rossii. 1915–1919 gg. // Bor'ba klassov. 1935. № 3.

Для цитирования:

Синиченко Владимир Викторович, Климов Андрей Юрьевич. Роль Министерства внутренних дел Российской империи в идеологической обработке и организации труда военнопленных в годы Первой мировой войны // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64). С. 138–146.

For citation:

Sinichenko Vladimir Viktorovich, Klimov Andrey Yurievich. The Role of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire in the Indoctrination and Organization of Labor of Prisoners of War During the First World War // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 4 (64). P. 138–146.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ, *международное сотрудничество*

Кольцов Дмитрий Валентинович,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры оперативно-разыскной
деятельности в органах внутренних дел,
Санкт-Петербургский университет
МВД России,
Российская Федерация, 198206,
г. Санкт-Петербург,
ул. Летчика Пилютова, д. 1

ORCID 0000-0002-5827-3947
E-mail: kdv.16@yandex.ru

DmitryValentinovich Koltsov,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Operational Investigative
Activities in the Internal Affairs Bodies,
St. Petersburg University of the Ministry
of Internal Affairs of Russia,
Russian Federation, 198206, St. Petersburg,
Lyotchik Pilyutov St., 1

ORCID 0000-0002-5827-3947
E-mail: kdv.16@yandex.ru

Научная специальность:
5.1.4. Уголовно-правовые науки

Scientific speciality:
5.1.4. Criminal Law Sciences

УДК 343.211.3:343.985

DOI 10.24412/2072-9391-2022-464-147-158

Дата поступления: 28 октября 2022 г.
Дата принятия статьи в печать: 8 декабря 2022 г.

Негласные оперативно-розыскные мероприятия как форма реализации специальных методов расследования в российском законодательстве

Covert Operational-Search Activities as a Form of Implementation of Special Investigation Techniques in National Legislation

Аннотация

Актуальность рассмотрения вопросов, связанных с формами соотношения международного специально-юридического термина «специальные методы расследования» с понятийным аппаратом науки оперативно-розыскной деятельности, обусловлена широким использованием данной категории в конвенциях и рекомендательных актах Организации Объединенных Наций и Совета Европы, прецедентной практике Европейского Суда, а также сложившимся межгосударственным консенсусом в части его фактического содержания.

Постановка проблемы: настоящей статьей автор продолжает цикл публикаций, посвя-

Abstract

The relevance of considering issues related to the forms of correlation of the international special-legal term "special investigation techniques" with the conceptual apparatus of the science of OSA is due to the wide use of this category in the conventions and recommendatory acts of the UN and the Council of Europe, the case-law of the European Court of Justice, as well as the established consensus regarding its actual content.

The problem statement: with this article, the author continues the series of publication devoted to the problems of the relation-

щенных проблемам соотношения права Совета Европы и положений отечественного оперативно-розыскного законодательства в контексте анализа результатов рассмотрения в период до 15 марта 2022 г. в Страсбурге жалоб на конвенциональные нарушения при проведении оперативно-розыскных мероприятий российскими правоохранительными органами и использовании результатов оперативно-розыскной деятельности в уголовном судопроизводстве. Важнейшим проблемным вопросом в данной сфере является прямое отождествление Европейским Судом автономного термина «специальные методы расследования» с оперативно-розыскными мероприятиями, проводимыми в негласном режиме, а также неоднозначные толкования данного международного специально-юридического понятия в доктринальных оценках отечественных специалистов в области полицейского сыска.

Цель исследования: проведение на базе группы дел «Ваньян» анализа содержания термина «специальные методы расследования» как ключевого элемента общепризнанных международных стандартов, на основании которых в период до 15 марта 2022 г. Европейским Судом обосновывались выводы о нарушениях отечественными оперативно-розыскными органами конвенциональных прав граждан в процессе проведения негласных оперативно-розыскных мероприятий и использования их результатов в уголовном судопроизводстве.

Методы исследования: общенаучные, включающие формально-логические (анализ, синтез, обобщение, выдвижение гипотез), частнонаучные (наблюдение, контент-анализ документов, экспертная оценка).

*Результаты и ключевые выводы: результат исследования констатирует факт формирования устойч*ивого международного консенсуса в части определения содержания термина «специальные методы расследования» на основе дефиниций, закрепленных в рекомендациях КМСЕ Rec(2005)10 и CM/Rec(2017)6 «Об особых методах расследования тяжких преступлений, в том числе террористических актов». Содержание данной категории является ключевым элементом общепризнанных стандартов, используемых в процессе международного полицейского сотрудничества в сфере борьбы с различными видами преступности, а также лежит в основе массива прецедентной практики Европейского Суда по фактам нарушения национальными правоохранительными органами конвенциональных прав при реализации их полномочий в негласном ре-

ship between the ECHR case-law and the provisions of domestic operational-search legislation in the context of the results of the consideration in Strasbourg of complaints about possible illegal action of Russian law enforcement agencies. The most important problematic issue in this area is the direct identification by the ECHR of the autonomous term "special investigation techniques" with operational-search measures carried out in covert mode, as well as ambiguous interpretations of this international special legal concept in the doctrinal assessment of domestic experts in the field of police investigation.

The purpose of the research: is to analyze the genesis and content of the term "special investigation techniques" in the context of its implementation at the national level in the form of covert operational-search measures in order to further study the relationship between the ECHR case-law and open regulatory regulations of domestic police investigation.

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

The results and key conclusions: The result of the study states the fact of the formation of a stable international consensus regarding the definition of the content of the term "special investigation techniques" based on the definitions enshrined in the recommendations of the Commitee of Ministers Rec(2005)10 and CM/Rec(2017)6 "On special investigation techniques in relation to serious crimes including acts of terrorism". The content of this category is an important element of the theoretical and legal basic of international cooperation in the field of combating various types of crime, as well as an array of ECHR case-law on the facts of violation of conventional rights by national law enforcement agencies in the exercise of their powers in a covert mode, structurally including complaints about conduct operational-search measures by domestic subjects of operational-search activity. In addition, the author expresses the opinion on the need to use the term "special investigation techniques" recognized at the UN level and possessing lexical and terminological certainty in the process of developing cooperation agreements with foreign police agencies, functioning of joint investigation teams, conducting international "controlled deliveries" and implementing Institute of Mutual Legal Assistance, as well as in the course of studying the disciplines of the operative-search

жиме, структурно включающего в себя жалобы на проведение оперативно-розыскных мероприятий отечественными субъектами оперативно-розыскной деятельности. Кроме этого, автор высказывает мнение о необходимости использования признанного на уровне Организации Объединенных Наций и обладающего лексико-терминологической определенностью термина «специальные методы расследования» в процессе разработки международных соглашений и рекомендательных актов о полицейском сотрудничестве, функционировании совместных следственно-оперативных групп, проведении трансграничных «контролируемых поставок», реализации института взаимной правовой помощи, а также при изучении дисциплин оперативно-розыскного профиля иностранными слушателями в образовательных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Ключевые слова: *оперативно-розыскная деятельность; оперативно-розыскные мероприятия; специальные методы расследования; агентурная провокация; Европейский Суд по правам человека.*

profile of foreign students in educational institutions of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

Keywords: *operational-search activity; operational-search measures; special investigative techniques; agent provocateur; European Court of Human Rights.*

При рассмотрении в рамках цикла публикаций различных аспектов соотношения положений правового регулирования оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) и отраженной в группе дел «Ваньян»[1] эволюционной прецедентной практики Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) для обобщенного обозначения допустимой организационной формы тактики подконтрольного моделирования совершения преступления нами неоднократно применялся термин «негласные операции»[2]. В соответствующем массиве Страсбургских судебных актов подобный порядок действий оперативных сотрудников структурно отнесен к одному из видов «специальных методов расследования»[3].

На международном уровне и в праве Совета Европы понятие «специальные методы расследования» являются общепризнанным специальным юридическим термином, объединяющим всю совокупность приемов и методов негласной работы правоохранительных органов, а также ключевым элементом стандартов, на основании которых ЕСПЧ обосновываются выводы о нарушениях конвенциональных прав по доводам, изложенным в жалобах на «агентурную провокацию».

В рамках представленной статьи с целью дальнейшего изучения на базе группы дел «Ваньян» вопросов соотношения прецедентной практики ЕСПЧ и открытого нормативного регулирования отечественного полицейского сыска мы хотим проанализировать содержание термина «специальные методы расследования» как ключевого элемента общепризнанных международных стандартов, на основании которых в период до 15 марта 2022 г. ЕСПЧ обосновывались выводы о нарушениях отечественными оперативно-розыскными органами конвенциональных прав граждан в процессе проведения оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ) в негласной форме и использования их результатов в уголовном судопроизводстве.

Начиная работу представляется целесообразным обратить внимание читателя на ряд существенных обстоятельств, которые надо учитывать при разрешении вопросов, поставленных в настоящей публикации.

[1] Case Vanyan v. Russia [Электронный ресурс] // Официальный сайт Департамента Комитета Министров Совета Европы по контролю за исполнением решений ЕСПЧ «HUDOC EXEC» (дата обращения: 23.10.2022).

[2] Undercover operations – англ.

[3] Special investigation techniques – англ.

Во-первых, по нашему мнению, терминология судебных актов Страсбургской юриспруденции по жалобам на «агентурную провокацию», содержащая основной массив правовых позиций, отражающих применение «специальных методов расследования», может указывать на довольно отчетливое использование Судом элементов доктрины автономного толкования, которая предполагает, что ЕСПЧ «...дает... понятиям собственное значение, безотносительно объему и месту этих же понятий в национальном праве...» [4, с. 106].

В частности, используемый в группе дел «Ваньян» термин «негласная операция» наделяется ЕСПЧ весьма широким смыслом и охватывает такие ОРМ, как «оперативное внедрение», «проверочная закупка», «контролируемая поставка» и «оперативный эксперимент», в том числе сопровождающиеся негласной аудио-, видеозаписью, а также иные тактически сопряженные оперативно-розыскные мероприятия.

Во-вторых, хотя термин «специальные методы расследования» и заимствован правом Совета Европы из международного конвенциального понятийного аппарата, затрагивающего вопросы противодействия различным видам преступности, его непосредственное содержание в рассматриваемых судебных актах преимущественно основывается на разработанных в 2005 г. Рекомендациях Комитета министров Совета Европы (далее – КМСЕ) Rec(2005)10 «Об особых методах расследования тяжких преступлений, в том числе террористических актов»[4] и их дополненной версии CM/Rec(2017)6[5], выпущенных в 2017 г.

Рекомендации данного уставного органа Совета Европы не обладают обязательной юридической силой для стран – участников объединения. Тем не менее они играют значимую роль в обеспечении единообразия применения европейских правовых стандартов в области прав человека и являются элементом проявления концепции «мягкого права» [1;12]. В своей прецедентной практике ЕСПЧ довольно активно прибегает к подобным международным документам в качестве вспомогательного средства формулирования правовой позиции с целью восполнения пробелов, связанных с отсутствием дефиниций и толкований тех или иных понятий [1;12].

Весомую роль рассматриваемых Рекомендаций в прецедентной практике ЕСПЧ по группе дел «Ваньян» отражает содержание прилагающегося к Постановлению Lagutin and Others v. Russia «Совпадающего мнения» судьи Pinto De Albuquerqu и присоединившегося судьи от Российской Федерации профессора Д. И. Дедова. Авторы данного акта, поддерживая высказанные в постановлении правовые позиции, посчитали необходимым дополнительно раскрыть общие подходы ЕСПЧ к проблематике «специальных методов расследования» в контексте поступивших в Страсбург жалоб на порядок проведения ОРМ отечественными правоохранительными органами, ориентируясь на возникший, по их мнению, «...международный консенсус относительно минимального содержания совместимого с правами человека законодательства об особых методах расследования...»[6], отраженный в приведенном ими перечне актов международного права, включающем в себя и Рекомендации Rec(2005)10.

Содержание Рекомендаций CM/Rec(2017)6, как и их первоначальной редакции 2005 г., фактически не введено в научный оборот науки «оперативно-розыскная деятельность», а упоминание данного документа в различных публикациях преимущественно осуществляется в контексте оценки результатов рассмотрения ЕСПЧ индивидуальных жалоб на действия отечественных оперативно-розыскных органов.

Немного забегая вперед, можно обратить внимание на содержание пункта «ii» преамбулы рассматриваемого акта «мягкого права», призывающего страны-участники международного объединения обеспечить перевод и широкое ознакомление представителей уполномоченных государственных органов с положениями Рекомендаций CM/Rec(2017)6 и Пояснительного меморандума[7]. К сожалению, за пять прошедших лет русская версия данных Рекомендаций не появилась в открытом доступе, а ее неофициаль-

[4] Об особых методах расследования тяжких преступлений, в том числе террористических актов [Электронный ресурс]: рекомендации Комитета Министров Совета Европы от 20 апреля 2005 г. № Rec(2005)10 // Официальный сайт Комитета Министров Совета Европы. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805da6f6 (дата обращения: 23.10.2022).

[5] Об особых методах расследования тяжких преступлений, в том числе террористических актов [Электронный ресурс]: рекомендации Комитета Министров Совета Европы от 5 июля 2017 г. № CM/Rec(2017)6 // Официальный сайт Комитета Министров Совета Европы. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=CM/Rec(2017)6 (дата обращения: 23.10.2022).

[6] Совпадающее мнение судьи Pinto De Albuquerqu и присоединившегося судьи от Российской Федерации Д. И. Дедова (§ 2); Lagutin and Others v. Russia: Постановление ЕСПЧ от 24 апреля 2014 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://www. echr.coe.int (дата обращения: 23.10.2022).

[7] Об особых методах расследования тяжких преступлений, в том числе террористических актов [Электронный ресурс]: пояснительный меморандум к Рекомендациям Комитета Министров Совета Европы CM/Rec(2017)6, Комитета экспертов по терроризму (CODEXTER) // Официальный сайт Комитета Министров Совета Европы. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807164ac (дата обращения: 23.10.2022).

ный перевод был опубликован только один раз в издании с платным доступом[8]. Пояснительный меморандум, более широко раскрывающий положения Рекомендаций, вообще не переводился на русский язык и не упоминается в отечественных источниках.

В-третьих, учитывая отсутствие широкого доступа к русскому переводу Рекомендаций CM/Rec(2017)6 и Пояснительного меморандума, проведенный нами в рамках исследования анализ литературы предсказуемо показывает наличие весьма немногочисленных и противоречивых доктринальных позиций, соотносящих сущность и содержание используемого в праве Совета Европы термина «специальные методы расследования» со сложившимся понятийно-категориальным аппаратом ОРД и смежных наук криминального цикла.

В частности, автор проекта «Оперативно-розыскного кодекса» профессор В. Ф. Луговик отождествляет используемый в рассматриваемых Рекомендациях КМСЕ и актах ЕСПЧ термин «специальные методы расследования» с так называемым «негласным производством по уголовным делам», представляющим, по его мнению, «сочетание проводимых в рамках досудебного производства ОРМ, а также следственных и иных процессуальных действий», а также утверждает об отсутствии закрепления в отечественном законодательстве детального порядка проведения подобных «негласных мероприятий» [7].

Коллектив авторов неоднократно переиздаваемого фундаментального комментария к Федеральному закону от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»[9] (далее – ФЗ об ОРД), обращаясь при рассмотрении установленного в ч. 8 ст. 5 запрета на провокацию к правовым позициям ЕСПЧ, использует во многом не отвечающий критериям правовой определенности термин «специальное расследование», который содержательно ассоциируется ими с ОРД [6, с. 95].

С. И. Давыдов при описании предпосылок интеграции правового регулирования ОРД и уголовного процесса приводит в качестве примера результаты судебного разбирательства в Страсбурге по группе дел «Ваньян», основывающиеся, по его мнению, на комплексном анализе применения на национальном уровне оперативно-розыскного и уголовно-процессуального законодательства. В этой связи ученый отдельно обращает внимание на используемую ЕСПЧ терминологию, в соответствии с которой «...проводимые в рамках ОРД мероприятия определяются Судом (ЕСПЧ. – прим. Д. К.) как специальные средства расследования...» [3].

По нашему мнению, при определении вопросов соотношения термина «специальные методы расследования» со сложившимся в ОРД и смежных науках криминального цикла понятийно-категориальным аппаратом нужно учитывать весьма кардинально отличающуюся от иностранных аналогов отечественную модель взаимоотношений уголовного процесса и оперативно-розыскной деятельности, предполагающую четкое разграничение форм предварительного расследования (следствия и дознания) с преимущественно негласным полицейским сыском, «...не опирающимся на четко определенную законом юрисдикционную процедуру...» [14].

Вместе с этим нельзя не упомянуть, что Конституционным Судом Российской Федерации неоднократно высказывалась правовая позиция об «...общности публично-правовых отношений по поводу проверки информации о подготавливаемом, совершаемом или совершенном преступлении, которые подпадают под действие как УПК РФ, так и ФЗ “Об ОРД”...», а также непосредственной взаимоувязанности факта проведения ОРМ с «...возникновением, изменением и прекращением уголовно-правовых и уголовно-процессуальных отношений на досудебной стадии уголовного преследования, когда уголовное дело еще не возбуждено, либо когда лицо еще не привлечено в качестве обвиняемого по уголовному делу, но уже имеется определенная информация, которая должна быть проверена (подтверждена или отвергнута) в ходе ОРМ, по результатам которых и будет решаться вопрос о возбуждении уголовного дела...»[10].

Юридическая конструкция автономного специального юридического термина «special investigation techniques» предполагает реализацию подобных приемов работы правоохранительных органов в рамках такого вида досудебного производства как «investigation»

[8] Рекомендации Комитета Министров Совета Европы государствам-членам № CM/Rec(2017)6 «О специальных методах расследования тяжких преступлений, включая террористические акты» (пер. Н. В. Прусаковой) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2017. № 11 (185).

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

[10] По делу о проверке конституционности положений пункта 7 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и части первой статьи 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» в связи с жалобой гражданина И. В. Аносова [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июня 2011 г. № 12-П // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: http://www. ksrf.ru (дата обращения: 23.10.2022).

(англ.), которое в большинстве случаев переводится на русский язык путем применения понятия «расследование» и вследствие этого содержательно ассоциируется многими отечественными специалистами со сложившейся в нашей стране системой предварительного расследования.

По нашему мнению, подобный подход является во многом упрощенным и не учитывающим особенности трактовки термина «investigation» в контексте современного российского уголовного процесса. В этой связи мы поддерживаем позицию профильных специалистов, в соответствии с которой рассматриваемую процедуру досудебного производства, входящую как в общую, так и континентальную системы права, можно описать с использованием категории «полицейское дознание» [10].

В справочных документах Организации Объединенных Наций отмечается, что в ряде стран континентальной системы права процедура «investigation» подразделяется на два этапа: «preinvestigation» (или так называемая разведывательная фаза, реализуемая путем сбора предварительной информации) и непосредственно расследование. Первый этап реализуется полицейскими органами, а второй – прокуратурой. В странах общего права такое деление отсутствует[11].

В большинстве случаев досудебное производство в форме «investigation» не основывается на «...дифференциации оперативно-розыскных полномочий и полномочий по полицейскому расследованию преступлений...» и предполагает «...совокупность действий и решений правоохранительных органов, направленных на выявление, раскрытие и расследование преступлений, и при этом порождающих не полноценные доказательства, а лишь полезные сведения, в лучшем случае “доказательственные полуфабрикаты”...» [10].

Будущие доказательства, полученные на стадии «investigation», в том числе и сыскным путем, подлежат вариативной от страны к стране, но безусловно обязательной «...процедуре судебной легализации...» [14].

Современная отечественная доктрина формирования доказательств предусматривает несколько иные подходы, предполагающие равную юридическую силу доказательств, полученных как в ходе предварительного расследования, так и при судебном разбирательстве. В действующем досудебном производстве доказательства признаются «...таковыми самим следователем (дознавателем. – прим. Д. К.), являющимся полноценным субъектом доказывания и уполномоченным оценивать собранную информацию на предмет относимости и допустимости...» [14]. При этом должностное лицо, уполномоченное на реализацию подобных юрисдикционных полномочий, входит в структуру централизованных правоохранительных органов полицейского типа, зачастую уполномоченных и на осуществление ОРД.

Сложившаяся модель обусловила необходимость установления повышенного уровня процессуальных гарантий, предъявляемых к производству следственных действий, которые «...должны не просто не уступать, а даже превосходить правила судебного собирания и исследования доказательств...» [11], а также необходимость четкого разграничения с непроцессуальной ОРД, результаты которой являются лишь источниками доказательств.

Тем не менее международная трактовка содержания термина «investigation» не является чуждой для отечественного опыта правового регулирования досудебного производства и ОРД. Мы придерживаемся мнения о ее частичной идентичности понятийному аппарату уголовного процесса и полицейского сыска Российской империи, действовавшего с момента вступления в 1864 г. в силу Устава уголовного судопроизводства[12].

В этой связи любопытными представляются позиции экспертов Секретариата Конференции участников Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, отраженные в подготовленном в 2013 г. справочном документе по вопросам международного сотрудничества с применением «специальных методов расследования»[13]. В частности, п. 8 данного информационного обзора приводит в качестве синонима рассматриваемого специального юридического термина такое понятие, как «методы негласного расследования»[14].

Упомянутая категория «негласное расследование» активно применялась в правовом регулировании полицейского сыска в дореволюционный период. В частности, подго-

[11] Расследование преступлений. Серия: Работа полиции [Электронный ресурс]: Пособие по оценке систем уголовного правосудия // Официальный сайт Управления ООН по наркотикам и преступности. URL: http://www. unodc.org (дата обращения: 23.10.2022).

[12] Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. [Электронный ресурс] // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3137/ (дата обращения: 23.10.2022).

[13] Международное сотрудничество с применением специальных методов расследования [Электронный ресурс]: справочный документ № CTOC/COP/WG.7/2013/2, подготовленный Секретариатом участников Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 7 августа 2013 г. // Официальный сайт Управления ООН по наркотикам и преступности. URL: https://www.unodc.org (дата обращения: 23.10.2022).

[14] Covert investigation techniques – англ.

товленная в развитие закона от 6 марта 1908 г. «Об организации сыскной части»[15] МВД Российской империи Инструкция чинам сыскных отделений (1910 г.) определяет «негласное расследование», наряду с «производством дознания», в качестве обособленного направления деятельности сыскных отделений полиции (п. 1)[16].

Тактические особенности «investigation» определяются исходя из двух форм его проведения. Реактивная форма исходит из реагирования полицией на преступление, совершенное в условиях неочевидности, а проактивная применяется с целью реализации прошедшей проверку на достоверность упреждающей разведывательной информации криминальной направленности в отношении особо опасных проявлений организованной преступности, коррупции, незаконного оборота наркотиков, легализации незаконных доходов и противоправных деяний в IT-сфере.

В соответствии со сложившимся на международном уровне консенсусом правовая, социальная и тактическая обоснованность применения полицией «специальных методов расследования», реализуемых в негласных формах и предлагающих высокую степень интрузии[17] в конвенциональные права и свободы человека, возникает именно в форме проактивного «investigation».

Приемы проактивного расследования тесно связаны с внедряемыми на уровне ООН, региональных международных организаций и ведущих стран моделями «организации деятельности полиции на основе данных разведки» (intelligence led policing – англ.), базирующимися на создании системы получения, проверки, оценки и учета разведывательной информации, а также ее использования в процессе управления силами и средствами полиции по всем функциональным направлениям ее работы.

Указанный подход содержательно идентичен сложившемуся в науке и практике ОРД выделению двух организационно-тактических форм раскрытия преступлений: «от преступления к лицу» и «от лица к преступлению», исходя из которых оперативным сотрудником определяется порядок проведения ОРМ [8].

Ввиду отсутствия необходимости согласования с органами предварительного расследования наиболее полно реализация всего многообразия сил, средств и методов оперативной работы возможна до возбуждения уголовного дела в рамках проводимой на основании достоверной информации так называемой «оперативной разработки»[18], в процессе которой с использованием тактической схемы работы «от лица к преступлению» решаются задачи по документированию противоправной деятельности и изобличению лиц, совершивших или причастных к преступлению. По нашему мнению, именно подобная организационно-тактическая форма оперативно-розыскного раскрытия преступлений является полным аналогом проактивного «investigation» и соответственно должна рассматриваться как форма его реализации в отечественном полицейском сыске.

Анализ прецедентной практики ЕСПЧ по группе дел «Ваньян» также позволяет выдвинуть тезис о возможности интерпретирования закрепленных в ФЗ об ОРД оперативно-розыскных мероприятий, проводимых в негласном режиме, в качестве обусловленной особенностями российского законодательства национальной формы реализации «специальных методов расследования», а применяемый в контексте проведения основанных на верифицируемой первоначальной информации негласных ОРМ, направленных на документирование противоправной деятельности, англоязычный юридический термин «investigation» – в качестве определенного аналога отечественного понятия «раскрытие преступления».

В обоснование нашей позиции обратим внимание на такой обязательный структурный элемент судебных актов ЕСПЧ, как обзор положений международного права, национального законодательства, а также прецедентной практики, непосредственно относящейся к существу поступающих в Страсбург жалоб. В подобных разделах постановлений группы дел «Ваньян» отражена позиция ЕСПЧ, в соответствии с которой в Российской Федерации правовая регламентация обжалуемых негласных «investigative techniques»[19] закреплена в ФЗ об ОРД и реализуется в форме ОРМ[20].

Помимо этого представляет определенный интерес интерпретация на английском языке в указанных разделах закрепленной в ч. 1 ст. 2 ФЗ об ОРД задачи «раскрытия преступлений» в качестве «investigation of a criminal offence». Подобный перевод отечественного терми-

[15] ПСЗРИ. Собр. 3. Т. 28. Отд. 1. № 30672.

[16] Инструкция чинам сыскных отделений. Санкт-Петербург, 1910.

[17] Упоминаемые в актах ООН и праве Совета Европы понятия «интрузия», «интрузивность» происходят от латинского слова «intrusio», переводимого как «внедрение», «вторжение».

[18] Термин «оперативная разработка» подробно рассмотрен в гл. 17 (с. 415–423) учебника «Теория оперативно-розыскной деятельности» (под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского. 4-е изд. перераб. и доп. Москва, 2020).

[19] Методов (техник) расследования.

[20] См., например: Постановление от 24 апреля 2014 г. Lagutin and Others v. Russia, раздел II. Соответствующее внутригосударственное право и практика, подраздел «B» Техники расследования; § 62–69.

на тиражируется и в иных статьях оперативно-розыскного закона, приводимых Страсбургским правосудием в официальных англоязычных текстах постановлений группы дел «Ваньян».

Содержание § 1 уже упоминавшегося Совпадающего мнения судьи Pinto De Albuquerqu и присоединившегося судьи от Российской Федерации профессора Д. И. Дедова также напрямую отождествляет закрепленные в ФЗ об ОРД оперативно-розыскные мероприятия с формой регламентации «специальных методов расследования» в национальном законодательстве.

Примечательно, что в отсутствующем в распространенном переводе Постановления Lagutin and others v. Russia примечании к § 1 упомянутого Совпадающего мнения дается дополнительный критерий, на основании которого может быть проведено четкое разграничение «специальных методов расследования» от имеющих юрисдикционный характер следственных и процессуальных действий, содержащих элементы негласности.

По мнению судей, «...негласная или секретная форма применяемых методов работы (техник) недостаточна для отнесения подобных действий к категории “специальных методов расследования”...». Помимо сбора доказательств в тайне от объекта, при применении подобных мероприятий должны присутствовать дополнительные элементы «...обмана, маскировки, хитрости и уловки...».

Данная правовая позиция практически дословно повторяет суждения выдающегося отечественного криминалиста профессора Р. С. Белкина, который в своей последней монографии отмечал, что «...государство... узаконило ОРД, во многом основывающуюся на дезинформации, обмане как средстве выявления и раскрытия преступлений...» [2, с. 104]. При этом «...не прибегая к обману, невозможно внедриться в преступную группировку, взять с поличным взяточника, вымогателя и т. п. Стыдливая маскировка слова “обман” специальным термином “легендирование” существа дела не меняет...» [2, с. 104].

Упоминаемое же Р. С Белкиным понятие «легендирование» в науке ОРД занимает место «...наиболее общего способа решения оперативно-розыскных задач...» [13, с. 36] и определяется как «...вид социальной маскировки, основанной на рефлексивном замысле и используемой для получения скрываемой информации...» [5, с. 95].

Профессор Н. В. Павличенко, подробно занимавшийся раскрытием понятия «конспирация» как основного специального принципа ОРД, обращает внимание на тот факт, что в «...узкопрофессиональном смысле конспирация – это маскировка информации с использованием специфических приемов: зашифровки, легендирования, имитации преступной деятельности...». По мнению ученого, указанные приемы «...находятся в родо-видовом подчинении к термину “маскировка”... под которой можно понимать введение в заблуждение лиц, способных использовать оперативно-розыскную информацию против интересов оперативно-розыскных органов...» [9].

Таким образом, можно констатировать определенную содержательную тождественность доктринальных подходов отечественных ученых и правовых позиций ЕСПЧ в части определения ключевых сущностных элементов понятий «специальные методы расследования» и проводимых в негласной форме ОРМ как нормативно-закрепленных совокупностей действий субъектов ОРД.

На региональном уровне термин «специальные методы расследования» впервые был закреплен в 1990 г. в п. 2 ст. 4 Конвенции Совета Европы «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности»[21]. В неофициальном русском переводе Конвенции данное понятие упоминается как «специальные приемы расследования» и содержательно включает в себя «...постановления о контроле (мониторинге), наблюдение, перехват телекоммуникационных сообщений, доступ к компьютерным системам и постановления о подготовке конкретных документов...».

Параграф 30 Пояснительного отчета[22] к данной Конвенции в качестве обоснования упоминания «...новых технологий расследования...» ссылается на необходимость информирования членов данного многостороннего договора о положительных результатах использования рядом стран подобных приемов в практике борьбы с тяжкими преступлениями в сочетании с обеспечением соблюдения прав человека, а также возможности их применения в ходе международного сотрудничества.

Пояснительный отчет оговаривает то обстоятельство, что приведенный в Конвенции перечень данных мероприятий не является исчерпывающим, а также раскрывает содержание упоминаемых методов расследова-

[21] Ратифицирована Федеральным законом от 28 мая 2001 г. № 62-ФЗ «О ратификации Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности».

[22] Пояснительный отчет к Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета Европы. URL: https://rm.coe.int/16800cb5de (дата обращения: 23.10.2022).

ния. В частности, под наблюдением понимается метод работы правоохранительных органов, выражающийся в негласном наблюдении за перемещениями физического лица.

При анализе Пояснительного отчета к Конвенции 1990 г. обращает на себя внимание трактовка «специальных методов расследования» как «...новых технологий расследования...» (курсив наш. – Д. К.). По-прежнему «новыми» спустя 15 лет «специальные методы расследования» остались и в параграфе 85 Пояснительного отчета[23] к принятой в 2005 г. Конвенции Совета Европы «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма»[24].

Представляется, что подобный осторожный подход к определению роли «специальных методов расследования» в процессе борьбы с преступностью обусловливается рядом следующих обстоятельств.

Во-первых, он основывается на продолжительное время господствующей в ряде ведущих западных стран доктрине организации работы полиции, предусматривающей так называемую «полицейскую деятельность по согласию»[25], реализуемую путем ориентирования правоохранителей не на методы негласного, в том числе агентурного контроля за оперативной обстановкой, а на предупредительную деятельность посредством открытого присутствия в форменной одежде, установления партнерских отношений с гражданами и юридическими лицами, оказания консультативной помощи в создании системы «соседского дозора»[26] [15].

Во-вторых, в нем учитывается не до конца сложившийся на международном уровне консенсус о допустимых критериях достижения баланса между общественными интересами в части борьбы с наиболее опасными проявлениями коррупции и организованной преступности, с одной стороны, и необходимостью соблюдения прав и свобод человека – с другой. Наиболее ярко подобный дисбаланс может проявляться в процессе применения «специальных методов расследования» в упомянутой выше проактивной форме, сущностно предполагающей ограничение различных видов неприкосновенности личности при проведении негласных мероприятий на основе упреждающей информации о возможных криминальных проявлениях.

Упоминается термин «специальные методы расследования» и в международных договорах на уровне Организации Объединенных Наций, упоминаемых ЕСПЧ в текстах постановлений группы дел «Ваньян». Так, подобные наименования имеют ст. 20 «Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности» (2000 г.) и ст. 50 «Конвенции ООН против коррупции» (2003 г.). Положения указанных статей практически идентичны и содержат в себе перечень «специальных методов расследования», к которым относятся контролируемая поставка, наблюдение, в том числе электронное, и агентурные операции.

К сожалению, в статьях-глоссариях указанных конвенций отсутствуют дефиниции понятия «специальные методы расследования» и приведены лишь определения контролируемой поставки, содержание которых корреспондируется с формулировкой, закрепленной в 1988 г. в «Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств».

Тем не менее п. 442 «Руководства для законодательных органов по осуществлению Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности» предлагает определить «специальные методы расследования» как «...методы сбора информации таким образом, чтобы не вызвать настороженности у наблюдаемых лиц, которые применяются сотрудниками правоохранительных органов с целью выявления преступлений и подозреваемых и проведения расследования...»[27].

Несмотря на наличие в упомянутом Руководстве указанной дефиниции, Секретариат Конференции участников Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности в подготовленном в 2020 г. справочном документе по вопросам международного сотрудничества с применением специальных методов расследования[28] обраща-

[23] Пояснительный отчет к Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета Европы. URL: https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=198 (дата обращения: 23.10.2022).

[24] Ратифицирована Федеральным законом от 26 июля 2017 г. № 183-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма».

[25] Policing by consent или community policing – англ.

[26] Neighbourhood watch – англ.

[27] Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности [Электронный ресурс] // Официальный сайт Управления ООН по наркотикам и преступности. URL: https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html (дата обращения: 23.10.2022).

[28] Международное сотрудничество с применением специальных методов расследования [Электронный ресурс]: Справочный документ № CTOC/COP/WG.3/2020/3, подготовленный Секретариатом участников Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 12 мая 2020 г. // Официальный сайт Управления ООН по наркотикам и преступности. URL: https://www.unodc.org (дата обращения: 23.10.2022).

ет внимание на отсутствие международного определения понятия «специальные методы расследования» (§ 5).

При этом эксперты отмечают, что «...рекомендация Rec(2005)10 КМСЕ о «специальных методах расследования» в связи с серьезными преступлениями, включая акты терроризма, — полезный справочный документ для дальнейшего рассмотрения...» (§ 60), и приводят в качестве общепринятого определения рассматриваемого понятия дефиницию, закрепленную в указанном акте «мягкого права» Совета Европы (§ 6).

Таким образом, можно констатировать наличие на международном и региональном уровне факта формирования устойчивого консенсуса в части определения содержания термина «специальные методы расследования» на основе дефиниций, закрепленных в рекомендациях Rec(2005)10 и CM/Rec(2017)6.

Основываясь на данном тезисе, представляется целесообразным привести содержащуюся в рекомендации CM/Rec(2017)6 дефиницию термина «специальные методы расследования», а также ряд ключевых, по нашему мнению, сущностных элементов данного понятия.

Итак, под «специальными методами расследования» понимается: «...методы, применяемые компетентными органами в контексте криминальных расследований для целей предупреждения, выявления, обнаружения, раскрытия, уголовного преследования и пресечения тяжких преступлений, направленные на сбор информации без уведомления лица, на которого они направлены...».

Исходя из сущностных характеристик, «специальные методы расследования» могут применятся как в ходе правоохранительной деятельности, так и в рамках различных видов разведывательной работы (intelligence – англ.), реализуемых во внеюрисдикционном режиме. В связи с этим пределы действия рекомендаций CM/Rec(2017)6 определяются КМСЕ исключительно целями борьбы с тяжкими преступлениями, срок лишения свободы по которым превышает четыре года.

Обращает на себя внимание оговорка в параграфе 30 Пояснительного меморандума, в соответствии с которой применение «специальных методов расследования» с целью предупреждения тяжких уголовно наказуемых деяний не может трактоваться как прикрытие и обоснование деятельности специальных служб в сфере национальной безопасности.

По мнению авторов рекомендаций Rec(2005)10 и CM/Rec(2017)6, применение «специальных методов расследования» в гласном режиме является излишним и контрпродуктивным. Таким образом можно сделать вывод о том, что в сферу регулирования указанных актов мягкого права на национальном уровне входят исключительно негласные ОРМ, а также мероприятия, содержащие элементы гласности (См. подробнее: Кольцов Д. В. Гласность и негласность как критерии классификации оперативно-розыскных мероприятий // Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения – 2019: сборник научных трудов по материалам VI Международной научно-практической конференции. (г. Гатчина, 17–18 мая 2019 г.).

Основной причиной выпуска обновленных рекомендаций CM/Rec(2017)6 явилась необходимость реагирования КМСЕ на активное развитие современных технологий. Указанная задача реализуется как путем расширения пределов действия Рекомендаций в части допустимости использования «специальных методов расследования» для достижения целей финансовых и информационных расследований, так и включением приемов подобных расследований в отношении физических и юридических лиц в общий перечень «специальных методов расследования».

В связи с отсутствием на международном уровне дефиниций понятий «финансовое» и «информационное расследование» в параграф 2 Рекомендаций включены соответствующие определения, разработанные с учетом профильных международных конвенций и рекомендательных правовых актов.

Следует отметить, что в нашей стране категория «финансовое расследование» закреплена в межведомственной инструкции, устанавливающей порядок информационного взаимодействия правоохранительных органов и подразделений Росфинмониторинга (п. 6.2)[29]. Сравнение двух дефиниций показывает более узкое содержание отечественного определения, рассматривающего данное понятие с позиций неюрисдикционной разновидности разведывательной деятельности.

В завершение работы представляется целесообразным высказать мнение о во многом безальтернативной необходимости использования входящего в правовые стандарты ООН и обладающего лексико-терминологической определенностью термина «специальные методы расследования» в процессе разработки международных соглашений и рекомендательных

[29] Об утверждении Инструкции по организации информационного взаимодействия в сфере противодействия легализации (отмыванию) денежных средств или иного имущества, полученных преступным путем: приказ Генпрокуратуры России № 511, Росфинмониторинга № 244, МВД России № 541, ФСБ России № 433, ФТС России № 1313, СК России № 80 от 21 августа 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

актов о полицейском сотрудничестве, функционирования совместных следственно-оперативных групп, проведения трансграничных «контролируемых поставок», реализации института взаимной правовой помощи, а также при изучении дисциплин оперативно-розыскного профиля иностранными слушателями в образовательных учреждениях МВД России.

Вместе с этим автор полагает, что исключительная констатация факта реализации на национальном уровне «специальных методов расследования» в форме негласных ОРМ, а также частичное рассмотрение сущностных элементов данного автономного термина не может в полной мере выступить самодостаточным итогом исследования. Анализ видов и содержания упоминаемых в актах ООН и права Совета Европы «специальных методов расследования», вопросы непосредственного их соотношения с закрепленными в ФЗ об ОРД конкретными ОРМ, а также общие основания и условия их проведения, будет осуществлен в следующих публикациях цикла статей.

Список литературы:

1. *Амплеева Е. Е.* Правовая концепция метамодерна в контексте международной практики применения soft law // Криминалистъ. 2020. № 3 (32).
2. *Белкин Р. С.* Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня. Злободневные вопросы российской криминалистики. Москва, 2001.
3. *Давыдов С. И.* Предпосылки интеграции оперативно-разыскного и уголовно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2016. № 16-1.
4. Имплементация решений Европейского Суда по правам человека в российской правовой системе: концепции, правовые подходы и практика обеспечения: монография / Т. Я. Хабриева, А. Я. Капустин, А. И. Ковлер [и др.]; под общ. ред. В. В. Лазарева. Москва, 2019.
5. *Климов И. А.* Оперативно-розыскная деятельность как процесс познания: монография. Москва, 1994.
6. Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности» / под ред. В. С. Овчинского. Москва, 2022.
7. *Луговик В. Ф.* Негласное производство по уголовным делам // Общество и право. 2018. № 1 (63).
8. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: электрон. учебник / под ред. В. А. Гусева. 2-е изд., перераб. и доп. Омск, 2021.
9. *Павличенко Н. В.* Предпосылки формирования частной теории негласности раскрытия и расследования преступлений // Правовая парадигма. 2016. Т. 16. № 2.
10. *Россинский С. Б.* Результаты оперативно-розыскной деятельности и уголовно-процессуальное доказывание: где искать истоки существующих противоречий? // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина. 2021. № 4.
11. *Россинский С. Б.* О пополнении системы следственных действий негласными познавательными приемами // Тенденции развития

References:

1. *Ampleeva E. E.* The Legal Concept of Metamodernism in the Context of International Practice of Soft Law // Kriminalist". 2020. № 3 (32).
2. *Belkin R. S.* Kriminalistika: problemy segodnyashnego dnya. Zlobodnevnye voprosy rossijskoj kriminalistiki. Moskva, 2001.
3. *Davydov S. I.* Predposylki integracii operativno-razysknogo i ugolovno-processual'nogo zakonodatel'stva v Rossijskoj Federacii // Aktual'nye problemy bor'by s prestupleniyami i inymi pravonarusheniyami. 2016. № 16-1.
4. Implementaciya reshenij Evropejskogo Suda po pravam cheloveka v rossijskoj pravovoj sisteme: koncepcii, pravovye podhody i praktika obespecheniya: monografiya / T. Ya. Habrieva, A. Ya. Kapustin, A. I. Kovler [i dr.]; pod obshch. red. V. V. Lazareva. Moskva, 2019.
5. *Klimov I. A.* Operativno-rozysknaya deyatel'nost' kak process poznaniya: monografiya. Moskva, 1994.
6. Kommentarij k Federal'nomu zakonu «Ob operativno-rozysknoj deyatel'nosti» / pod red. V. S. Ovchinskogo. Moskva, 2022.
7. *Lugovik V. F.* Secret Criminal Proceedings // Society and Law. 2018. № 1 (63).
8. Operativno-rozysknaya deyatel'nost' organov vnutrennih del. Obshchaya chast': elektron. uchebnik / pod red. V. A. Guseva. 2-e izd., pererab. i dop. Omsk, 2021.
9. *Pavlichenko N. V.* Preconditions of Forming a Subtheory of Secrecy in Crime Detection and Investigation // Legal Concept. 2016. T. 16. № 2.
10. *Rossinskij S. B.* The Results of the Operational and Search Activity and Provision of Evidence in Criminal Procedure: Where Can We Look for Sources of Existing Contradictions? // Vestnik of Putilin Belgorod Law Institute of Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 4.
11. *Rossinskij S. B.* O popolnenii sistemy sledstvennyh dejstvij neglasnymi poznavatel'nymi priemami // Tendencii razvitiya sovremennogo ugolovno-processual'nogo zakonodatel'stva

тия современного уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации: сборник научных трудов. Екатеринбург, 2021.
12. *Халафян Р. М.* Влияние «мягкого права» на международную правовую систему // Академический юридический журнал. 2012. № 2 (48).
13. *Чечетин А. Е.* Оперативно-розыскные мероприятия: понятие, сущность, структура: Препринт. Барнаул, 2004.
14. *Шейфер С. А.* Система следственных действий: каковы пути ее развития? // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 2.
15. *Banton Michael* The Policeman in the Community: London, Tavistock Publications Ltd., 1964.

Для цитирования:

Кольцов Дмитрий Валентинович. Негласные оперативно-розыскные мероприятия как форма реализации специальных методов расследования в российском законодательстве // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64). С. 147–158.

Rossijskoj Federacii: sbornik nauchnyh trudov. Ekaterinburg, 2021.
12. *Halafyan R. M.* Vliyanie «myagkogo prava» na mezhdunarodnuyu pravovuyu sistemu // Academic Law Journal. 2012. № 2 (48).
13. *Chechetin A. E.* Operativno-rozysknye meropriyatiya: ponyatie, sushchnost', struktura: Preprint. Barnaul, 2004.
14. *Shejfer S. A.* The System of Investigative Actions: What Are the Ways of its Development? // Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice. 2015. № 2.
15. *Banton Michael* The Policeman in the Community: London, Tavistock Publications Ltd., 1964.

For citation:

Kol'cov Dmitrij Valentinovich. Covert Operational-Search Activities as a Form of Implementation of Special Investigation Techniques in National Legislation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 4 (64). P. 147–158.

Хозикова Екатерина Сергеевна,
кандидат юридических наук,
ведущий научный сотрудник отдела
по исследованию стратегических проблем
управления научно-исследовательского центра,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ORCID 0000-0001-6717-7802
E-mail: Khozikova@mail.ru

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

УДК 341.231.14

DOI 10.24412/2072-9391-2022-464-159-170

Дата поступления: 29 июня 2022 г.
Дата принятия статьи в печать: 8 декабря 2022 г.

Влияние постановлений Европейского Суда по правам человека на обеспечение прав личности в Российской Федерации

The Influence of the Judgments of the European Court of Human Rights on the Provision of Individual Rights in the Russian Federation

Ekaterina Sergeevna Hozikova,
Candidate of Law,
Leading 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 i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8

ORCID 0000-0001-6717-7802
E-mail: Khozikova@mail.ru

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

Аннотация

Актуальность темы исследования: Российская Федерация, провозгласив приверженность основным правам и свободам личности, вступив в 1996 г. в Совет Европы и ратифицировав Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, взяла на себя обязательства по соблюдению и защите прав и свобод личности. Решения Европейского Суда по правам человека, вынесенные в отношении России, оказали значительное влияние на правовую систему России и организационные аспекты деятельности правоохранительных органов. Представляется необходимым подвести некоторые итоги исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека на территории России и определить возможные направления дальнейшего развития гарантий обеспечения прав и свобод личности. В частности, автору представляется очевидным благотворное влияние ряда постановлений Европейского Суда по правам человека на законода-

Abstract

Relevance of the research topic: the Russian Federation, having proclaimed its commitment to the fundamental rights and freedoms of the individual, having joined the Council of Europe in 1996 and having ratified the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, assumed obligations to respect and protect the rights and freedoms of the individual. The decisions of the European Court of Human Rights issued against Russia have had a significant impact on the Russian legal system and organizational aspects of the activities of law enforcement agencies. It seems necessary to summarize some results of the execution of the judgments of the European Court of Human Rights on the territory of Russia and to determine possible directions for further development of guarantees for the rights and freedoms of the individual. In particular, it seems obvious to the author that a number of rulings of the European Court of Human Rights

тельство и правоприменительную практику Российской Федерации. Кроме того, ратификация Конвенции о защите прав человека и основных свобод способствовала реализации ч. 3 ст. 46 Конституции Российской Федерации, предусматривающей право на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Постановка проблемы: одной из сфер, где человек наиболее часто сталкивается со сложностями в реализации своих прав и свобод, выступает сфера уголовного судопроизводства. Здесь личность вступает в непосредственное соприкосновение с органами публичной власти, осуществляющими правоохранительную функцию, используя крайние формы легального принуждения. Важной задачей выступает дальнейшее развитие гарантий обеспечения прав и свобод личности в России.

Цели и методы исследования: цель исследования заключается в приращении научных знаний в области анализа влияния постановлений Европейского Суда по правам человека на обеспечение прав личности в Российской Федерации. В качестве основного метода научного познания выступает материалистическая диалектика, позволяющая осмыслить явления и процессы в их взаимосвязи и взаимообусловленности. Кроме того, нашли применение методы анализа и синтеза, индукции и дедукции. В ходе работы использовались формально-логический, сравнительно-правовой, метод анализа документов и иные.

Результаты и ключевые выводы: более чем 22-летний период исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека на территории России ознаменован и неоднозначными решениями, и пилотными постановлениями, и широким общественным обсуждением ряда вынесенных постановлений, и несомненным значительным влиянием вынесенных решений на правовую систему России и организационные аспекты деятельности правоохранительных органов. В частности, принятые в отношении России пилотные постановления о невыполнении приговоров российских судов, об условиях содержания в следственных изоляторах, о недостатках расследования преступлений на Северном Кавказе, об условиях перевозки заключенных и некоторые другие оказали существенное влияние на правовую систему России и развитие правоприменительной практики. Вместе с тем видится необходимость дальнейшего совершенствования системы гарантий обеспечения и защиты прав личности в России, в том числе и путем обращения в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

have a beneficial effect on the legislation and law enforcement practice of the Russian Federation. In addition, the ratification of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms contributed to the implementation of part 3 of art. 46 of the Constitution of the Russian Federation, which provides for the right to appeal to interstate bodies for the protection of human rights and freedoms if all available domestic remedies have.

Formulation of the problem: one of the areas where a person most often encounters difficulties in exercising their rights and freedoms is the sphere of criminal justice. Here, the individual comes into direct contact with public authorities that perform law enforcement functions, using extreme forms of legal coercion. An important task is the further development of guarantees for ensuring the rights and freedoms of the individual in Russia.

Objectives and research methods: the purpose of the study is to increase scientific knowledge in the field of analyzing the impact of the rulings of the European Court of Human Rights on ensuring individual rights in the Russian Federation. The main method of scientific knowledge is materialistic dialectics, which makes it possible to comprehend phenomena and processes in their interconnection and interdependence. In addition, methods of analysis and synthesis, induction and deduction have found application. In the course of the work, the formal-logical, comparative-legal, method of document analysis and others were used.

Results and key findings: the more than 22-year period of the extension of the jurisdiction of the ECtHR to the territory of Russia was marked by ambiguous decisions, and pilot judgments, and a wide public discussion of a number of decisions made, and the undoubted significant impact of the decisions made on the legal system of Russia and the organizational aspects of the activities of law enforcement agencies. In particular, the pilot rulings adopted against Russia on non-execution of sentences of Russian courts, on conditions of detention in pre-trial detention centers, on shortcomings in the investigation of crimes in the North Caucasus, on the conditions for transporting prisoners, and some others had a significant impact on the legal system of Russia and the development of law enforcement practice. At the same time, there is a need to further improve the system of guarantees for ensuring and protecting individual rights in Russia, including by applying to interstate bodies for the protection of human rights and freedoms, if all available domestic legal remedies have been exhausted.

Ключевые слова: *права и свободы человека и гражданина; Европейский Суд по правам человека; Совет Европы; бесчеловечное или унижающее достоинство обращение; домашнее насилие; пилотные постановления; государство-ответчик.*

Keywords: *human and civil rights and freedoms; European Court of Human Rights;, Council of Europe; inhuman or degrading treatment; domestic violence; pilot judgments; respondent state.*

Вопросы обеспечения и защиты прав и свобод личности традиционно выступают одним из ведущих направлений в отраслевых юридических исследованиях. Указанная проблематика актуализируется и в трудах социологов, политологов, психологов и других ученых.

Россия, являясь неотъемлемой частью мирового сообщества, неоднократно подтверждала свою приверженность основополагающим правам и свободам человека и гражданина. Неслучайно, как верно указано в научной литературе, «Россия (СССР) стала инициатором и главным разработчиком значительного количества ныне действующих международных документов о правах человека» [18, с. 3–6].

Одной из сфер, где человек наиболее часто сталкивается со сложностями в реализации своих прав и свобод, выступает сфера уголовного судопроизводства. Здесь личность вступает в непосредственное соприкосновение с органами публичной власти, осуществляющими правоохранительную функцию, используя крайние формы легального принуждения.

Одним из органов государства, который непосредственно предназначен для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, является полиция. Она выступает первичным элементом в системе защиты прав человека и ввиду ее «многочисленности и территориальной доступности продолжает обеспечивать охрану и защиту широкого круга общественных отношений в публичной сфере от противоправных посягательств» [5, с. 55].

Полиция занимает одну из ключевых позиций во внутригосударственной системе обеспечения прав и свобод личности. Наряду с заявлениями и сообщениями в полицию граждане России обращаются в различные международные и региональные организации с целью восстановления и защиты нарушенных прав. В частности, это относится к Европейскому Суду по правам человека (далее – ЕСПЧ), деятельность которого направлена на обеспечение соблюдения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция). Ежегодно им выносится значительное количество постановлений в отношении Российской Федерации, устанавливающих нарушение прав личности, предусмотренных Конвенцией.

Согласно данным ЕСПЧ, по состоянию на 31 декабря 2021 г. в его производстве находились 17 013 жалоб (24,2 %), поданных против Российской Федерации. Для сравнения, на 31 декабря 2021 г. на рассмотрении ЕСПЧ находились 15 251 жалоба (21,7 %) в отношении Турецкой Республики, в отношении Украины – 11 372 (16,2 %), в отношении Румынии – 5 690 (8,1 %), в отношении Итальянской Республики – 3 646 (5,2 %), в отношении Республики Польша – 2 255 (3,2 %), в отношении Азербайджанской Республики – 2 092 (3,0 %), в отношении Республики Сербия – 1 777 (2,6 %), в отношении Греческой Республики – 1 405 (2,0 %), в отношении Республики Армения – 1 326 (1,9 %), в отношении иных – 8 329 (11,8 %)[1].

Если обратиться к соотношению указанного количества жалоб к числу жителей, то получится следующая картина. Общая численность населения государств – членов Совета Европы на 1 января 2021 г. составляла около 839 миллионов человек. Среднее количество жалоб на 10 тысяч жителей в 2021 г. было 0,53. Абсолютным лидером по данному показателю является Черногория – 6,14. Высокие показатели имеют Сербия – 2,9; Хорватия – 1,73; Румыния – 1,55; Турция – 1,14 и Словения – 1,11. Россия по данному показателю находится недалеко от среднеевропейских показателей – 0,66.

Статистические данные за 2021 г. свидетельствуют, что в указанном периоде ЕСПЧ в отношении России вынесено 232 решения, их них в 219 признано хотя бы одно нарушение Конвенции и разрешены 491 жалоба. При этом только по 6 делам из числа рассмотренных против Российской Федерации ЕСПЧ не усмотрел нарушений Конвенции.

По состоянию на 1 января 2022 г. ожидают рассмотрения 5 530 жалоб по вопросам нарушений, допущенных, по мнению заявителей, российскими властями при реализации права на проведение публичных мероприятий (средняя сумма компенсации по ранее вынесенным постановлениям – 7 500 евро), 3 230 жалоб на ус-

[1] Годовой отчет ЕСПЧ за 2021 г., опубликованный на официальном сайте Европейского Суда по правам человека [Электронный ресурс]. URL: https://www.echr.coe.int (дата обращения: 13.06.2022).

ловия содержания, конвоирования и транспортировки, включая конвоирование и транспортировку в специальных вагонах (средняя сумма компенсации – от 1 тыс. до 5 тыс. евро), 1 тыс. жалоб о размещении подозреваемых, обвиняемых и подсудимых в залах судебных заседаний в так называемых «клетках» – как металлических, так и стеклянных (средняя сумма компенсации – 7 500 евро), 360 жалоб по вопросам привлечения к административной ответственности (средняя сумма удовлетворения – от 2 до 3 тыс. евро) [14, с. 3–4].

Общие данные по постановлениям, вынесенным ЕСПЧ в отношении России о нарушении ст. 3, 5, 6 и 13 Конвенции, приведены в таблице ниже. Выборка данных статей обусловлена тем, что именно они защищают так называемые абсолютные права – право на жизнь, право не подвергаться пыткам и унижающему достоинство обращению, право на личную свободу и неприкосновенность и как следствие таких нарушений – право на эффективное средство правовой защиты.

Хронологию начала рассматриваемого периода предопределило первое решение в отношении России 2002 г. – по делу «Калашников (Kalashnikov) против Российской Федерации».

Таблица[2]

Сведения о постановлениях, вынесенных ЕСПЧ в отношении России о нарушении ст. 3, 5, 6 и 13 Конвенции

Год / анализируемые статьи Конвенции	Ст. 3 – запрещение пыток	Ст. 3 – запрещение бесчеловечного или унижающего достоинство обращения	Ст. 5 – право на свободу и личную неприкосновенность	Ст. 6 – право на справедливое судебное разбирательство	Ст. 6 – право на разбирательство дела в разумный срок	Ст. 13 – право на эффективное средство правовой защиты	Всего постановлений в году в отношении России, устанавливающих хотя бы одно нарушение Конвенции
2002	-	1	1	1	1	-	2
2003	-	-	4	3	1	-	5
2004	4	4	7	2	6	4	13
2005	-	7	11	45	21	7	81
2006	3	9	19	64	18	12	96
2007	1	25	47	127	11	23	175
2008	7	63	67	159	20	59	233
2009	3	84	109	74	34	73	210
2010	7	102	89	55	29	55	204
2011	6	62	68	40	13	58	121
2012	7	48	64	36	8	17	122
2013	7	49	63	25	7	30	119
2014	1	50	56	24	3	30	122
2015	4	44	58	19	6	22	109
2016	-	64	153	41	15	50	222
2017	8	107	116	59	6	83	293
2018	4	99	99	46	5	67	238
2019	1	57	90	61	1	43	186
2020	13	41	82	54	2	27	173
2021	7	76	96	53	0	41	219
Общее количество постановлений	83	992	1299	988	207	701	2 943

[2] Таблица составлена с использованием годовых отчетов ЕСПЧ за 2002–2021 гг., опубликованных на официальном сайте Европейского Суда по правам человека. URL: https://www.echr.coe.int (дата обращения: 13.06.2022).

Анализ сведений, приведенных в таблице, позволяет констатировать, что общая сумма нарушений по указанным статьям составляет 4 270. Это превышает общее число вынесенных ЕСПЧ постановлений в отношении Российской Федерации, так как зачастую в одном постановлении устанавливается нарушение сразу нескольких статей Конвенции.

Распространение юрисдикции ЕСПЧ на территории России охватывается периодом с 5 мая 1998 г. по 16 сентября 2022 г. Жалоба в ЕСПЧ может быть подана на события, имевшие место в данный период и связанные, по мнению заявителей, с нарушением их прав, закрепленных Конвенцией.

Изменение международной ситуации повлекло за собой выход России из состава Совета Европы (далее – СЕ) на основании ст. 7 Устава СЕ, предусматривающей выход государства из состава данной региональной организации, официально уведомив о своем намерении Генерального секретаря Совета Европы 15 марта 2022 г. Согласно требованиям указанной статьи при подаче уведомления в течение первых девяти месяцев текущего года прекращение членства наступает в конце данного финансового года. Таким образом, Россия должна была оставаться членом СЕ до конца 2022 г. Однако Комитет министров Совета Европы (далее – КМСЕ) 16 марта 2022 г. принял резолюцию о прекращении членства России в СЕ с этой же даты. 23 марта 2022 г. одобрена резолюция КМСЕ о правовых и финансовых последствиях прекращения членства России в СЕ. Одновременно Российская Федерация с 16 марта 2022 г. прекратила участие в Уставе СЕ и других 23 «закрытых» конвенциях и протоколах СЕ, круг участников которых ограничен строго членами СЕ, в том числе и в Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Согласно резолюции КМСЕ о правовых и финансовых последствиях прекращения членства России в СЕ от 23 марта 2022 г. Российская Федерация перестает быть участником Конвенции с 16 сентября 2022 г. В соответствии с Постановлением ЕСПЧ от 22 марта 2022 г. ЕСПЧ сохраняет полномочия рассматривать жалобы, направленные против Российской Федерации, которые могут представлять собой нарушение Конвенции, при условии, что они имели место до 16 сентября 2022 г.

Очевидно, что решение о продлении действия Конвенции и юрисдикции ЕСПЧ до 16 сентября 2022 г. представляется спорным и вступает в явное противоречие с фактом выхода России из СЕ с 16 марта 2022 г. КМСЕ в упомянутой резолюции от 23 марта 2022 г. признал, что все «закрытые» конвенции и протоколы СЕ прекращают действие для России с 16 марта 2022 г. Это в полной мере относится и к Конвенции, участие в которой невозможно без членства в СЕ.

11 июня 2022 г. подписан Федеральный закон, согласно которому постановления ЕСПЧ, вступившие в силу после 15 марта 2022 г., в России не подлежат исполнению. Кроме того, поправки вносятся в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и ряд законов. Выплаты денежных компенсаций заявителям по постановлениям ЕСПЧ, вступившим в силу до 15 марта 2022 г., будут производиться только в рублях на счета в российских банках[3].

Российская Федерация являлась членом СЕ с 1996 г.[4] В научной литературе можно встретить различные оценки членства Российской Федерации в данной организации. По мнению А. И. Ковлера – судьи ЕСПЧ от России с 1998 по 2012 г., «Совет Европы, Европейский Суд по правам человека, как и Европейская конвенция, являются "интеллектуальным продуктом" бурной истории XX в.» [7].

В Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной 12 июля 2008 г., была сформулирована позиция, согласно которой «Россия выступает за укрепление роли Совета Европы в качестве самостоятельной универсальной общеевропейской организации, определяющей уровень правовых стандартов во всех государствах – членах Совета Европы без дискриминации и привилегий для кого бы то ни было, важного инструмента устранения разделительных линий на континенте»[5].

А. Ю. Новосельцев и К. В. Степанюгин высказывают мнение о необходимости для России «вернуться к правилам международного сотрудничества в сфере прав человека, изложенным в Хельсинкском заключительном акте по безопасности и сотрудничеству в Европе» [13, с. 16–19].

Свою позицию они обосновывают отсутствием у России действенных механизмов влияния на принятие решений Советом Европы, а также пригодностью членства в СЕ только для государств, объединенных общими ценностя-

[3] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 11 июня 2022 г. № 183-ФЗ // Рос. газ. 2022. 15 июня.

[4] О присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы: Федеральный закон от 23 февраля 1996 г. № 19-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 774.

[5] Концепция внешней политики Российской Федерации, утверждена 12 июля 2008 г. № Пр-1440. Документ опубликован не был.

ми, интересами, общностью направлений внутренней и внешней политики. Лишение России воздействия на принятие решений Советом Европы А. Ю. Новосельцев и К. В. Степанюгин рассматривают с позиции умаления ее государственного суверенитета.

Приведенные мнения свидетельствуют о глубоко неравнодушном отношении к вопросам развития международного и регионального сотрудничества, в том числе с учетом приоритетов развития Российской Федерации. В данном случае уместным представляется мнение В. Д. Зорькина, неоднократно говорившего «о готовности Конституционного Суда принимать во внимание позиции ЕСПЧ и вести с ним уважительный диалог. Вести до тех пор, пока наднациональный орган готов проявлять уважение к национальным конституционным нормам и национальной конституционной идентичности, игнорирование которых может приводить к конфликтным ситуациям» [4, с. 117].

Безусловно, более чем 22-летний период исполнения постановлений ЕСПЧ на территории России ознаменован и неоднозначными решениями, и пилотными постановлениями, и широким общественным обсуждением ряда вынесенных постановлений, и несомненным значительным влиянием вынесенных решений на правовую систему России. Поэтому остановимся на некоторых ключевых, на наш взгляд, проблемах обеспечения прав и свобод человека в России в постановлениях ЕСПЧ.

Естественно, в рамках одной статьи не представляется возможным охватить все аспекты затронутых проблем, поэтому ограничимся обзором лишь некоторых, оказавших, на наш взгляд, наибольшее влияние на правовую систему России и организационные аспекты деятельности правоохранительных органов.

Если говорить в целом о защите прав личности, то анализ постановлений ЕСПЧ, вынесенных в разные годы в отношении России, показывает, что значительное число жалоб подано подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными на условия содержания и отбывания наказаний, на условия перевозки и отсутствие возможности конфиденциального общения с адвокатом, на медицинское обеспечение и другое.

Первое постановление ЕСПЧ в отношении России о нарушении прав и свобод личности было вынесено в 2002 г. по жалобе «Калашников (Kalashnikov) против Российской Федерации», касающейся условий содержания под стражей.

Общий срок содержания В. Е. Калашникова в следственном изоляторе ИЗ-47/1 г. Магадана составил более 4 лет и 9 месяцев (с 29 июня 1995 г. по 20 октября 1999 г. и с 9 декабря 1999 г. по 26 июня 2000 г.)[6]. По аналогичным жалобам в ЕСПЧ общая продолжительность содержания под стражей Д. Т. Худоерова составила более 4 лет и 3 месяцев (с 16 февраля 2000 г. по 28 мая 2004 г.)[7]; Е. П. Смирновой – 4 года 3 месяца и 29 дней, И. П. Смирновой – 1 год 6 месяцев и 16 дней[8].

Следует отметить, что постановления ЕСПЧ по данным и аналогичным делам оказали благотворное влияние на обеспечение прав подозреваемых, обвиняемых и подсудимых. В частности, в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации был внесен ряд изменений – в главу «Принципы уголовного судопроизводства» добавлена статья, закрепившая принцип осуществления уголовного судопроизводства в разумный срок[9]. Данный Федеральный закон был во многом принят в связи с многочисленными жалобами на длительные сроки и неудовлетворительные условия содержания в следственных изоляторах России.

В качестве еще одного примера укажем законопроект, в настоящее время находящийся в стадии доработки, – о запрете использовать в залах судебных заседаний в ходе производства по уголовному делу защитные кабины для помещения в них подозреваемых, обвиняемых, подсудимых (в части внесения изменений в ст. 9 УПК РФ)[10].

Данная проблема получила огласку после вынесения постановления ЕСПЧ по делу «Ходорковский и Лебедев против Российской Федерации», согласно материалам которого П. Л. Лебедев во время рассмотрения его уголовного дела в районном суде с 8 июня 2004 г. по 31 мая 2005 г. проводил до девяти часов в день в металлической клетке, окруженной вооруженной охраной. Освещение судебного процесса в СМИ, публичная демонстрация его нахождения в металлической клетке, по мнению заявителя, носило унижающий характер и причиняло физи-

[6] Дело «Калашников (Kalashnikov) против Российской Федерации»: Постановление ЕСПЧ от 15 июля 2002 г. (жалоба № 47095/99) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2003. № 1.

[7] Дело «Худоеров (Khudoyorov) против Российской Федерации»: Постановление ЕСПЧ от 8 ноября 2005 г. (жалоба № 6847/02) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2006. № 7.

[8] Дело «Смирновы (Smirnova) против Российской Федерации»: Постановление ЕСПЧ от 24 июля 2003 г. (жалобы № 46133/99 и 48183/99) // Бизнес-адвокат. 2003. № 20.

[9] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»: Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ (в ред. Федерального закона от 8 марта 2015 г. № 23-ФЗ) // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2145.

[10] О внесении изменения в статью 9 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: проект федерального закона № 587542-7 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 14 ноября 2018 г.) [Электронный ресурс]. URL: https://sozd.duma.gov.ru/ (дата обращения: 26.07.2022).

ческий дискомфорт подсудимому. В дальнейшем было вынесено значительное количество постановлений, признавших помещение в залах судебных заседаний подозреваемых, обвиняемых и подсудимых в металлические клетки или стеклянные кабины нарушающим положения Конвенции[11].

Защита прав детей находится в центре внимания каждого общества и государства. Именно с подрастающим поколением связаны перспективы развития любой нации. Права детей традиционно находятся под пристальной охраной всех государственных органов и общественных организаций. Неслучайно конституционные изменения 2021 г. в России в значительной степени затронули сферу охраны прав детей, семьи, будущих поколений.

В своих постановлениях ЕСПЧ также касался различных аспектов наилучшего обеспечения прав детей. В 2016 г. ЕСПЧ вынесено постановление по делу «Блохин (Blokhin) против Российской Федерации», где обжаловалось помещение и условия содержания заявителя в центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей (далее – ЦВСНП)[12].

Заявитель – И. Б. Блохин, 1992 г. р., подозревался в совершении ряда преступлений, но не был привлечен к уголовной ответственности ввиду малолетнего возраста. Согласно медицинским документам заявитель имел ряд заболеваний, в связи с чем должен был регулярно наблюдаться у врача.

3 января 2005 г. И. Б. Блохин совершил противоправные действия, но в возбуждении уголовного дела было отказано, так как ему исполнилось только 12 лет. 21 февраля 2005 г. Советским районным судом г. Новосибирска принято решение о помещении И. Б. Блохина в ЦВСНП на 30 дней.

Со слов заявителя, условия содержания в ЦВСНП причиняли ему физические и психологические страдания. После пребывания в ЦВСНП состояние И. Б. Блохина ухудшилось, в связи с чем он вынужден был пройти курс лечения.

По данному делу ЕСПЧ установил нарушение требований ст. 3, п. 1 ст. 5, п. 1, пп. «c» и «d» п. 3 ст. 6 Конвенции и постановил выплатить 7 500 евро в качестве компенсации морального вреда и 1 910 евро в качестве компенсации судебных расходов и издержек.

Указанное решение по-иному заставило задуматься над смыслом ч. 1 ст. 3 Конвенции о правах ребенка[13] – во всех действиях в отношении детей первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка. Полагаем, что в связи с делом «Блохин (Blokhin) против Российской Федерации» обретают новый смысл и другие фундаментальные принципы Конвенции о правах ребенка: принцип недискриминации (ст. 2) и принцип обеспечения права на жизнь, выживание и здоровое развитие ребенка (ст. 6) [6, с. 19].

В рамках исполнения Российской Федерацией этого постановления в короткие сроки разработан и принят приказ МВД России от 1 марта 2017 г. № 93 «О мерах по развитию центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей территориальных органов МВД России», утвердивший Концепцию развития центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей территориальных органов МВД России на среднесрочную перспективу (2017–2019 годы), реализуемую в соответствии с утвержденным 25 июля 2017 г. Планом[14].

Для выполнения основных задач Концепции и создания надлежащих материально-технических условий содержания детей в ЦВСНП Департаментом тыла МВД России были распределены бюджетные ассигнования, с помощью которых произведен капитальный ремонт в 48 региональных ЦВСНП, а также осуществлены мероприятия по повышению уровня инженерно-технической укрепленности и антитеррористической защищенности. В 70 ЦВСНП произведено оснащение реабилитационным, технологическим, медицинским, бытовым оборудованием, вычислительной, электронной и организационной техникой, а также новой мебелью и автотранспортом. Автобусы для перевозки детей, закрепленные за ЦВСНП, оснащены тахографом и аппаратурой спутниковой навигации «ГЛОНАСС».

Кроме указанных организационных мероприятий по исполнению постановления ЕСПЧ по делу «Блохин (Blokhin) против Российской Федерации», был предпринят ряд правовых мер. В частности, разработан и принят закон о помещении несовершеннолетних в специаль-

[11] Например, по делу «Кульминский и другие (Kulminskiy and Others) против Российской Федерации» (всего 11 заявителей) ЕСПЧ принял решение о нарушении требований ст. 3 Конвенции (запрещение пыток) в связи с помещением заявителей во время рассмотрения их уголовных дел в зале суда в металлическую клетку и постановил выплатить заявителям в общей сумме 85 250 евро в качестве компенсации морального вреда (заявителям присуждены различные суммы от 7 500 до 9 750 евро).

[12] Дело «Блохин (Blokhin) против Российской Федерации»: Постановление ЕСПЧ от 23 марта 2016 г. (жалоба № 47152/06) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2016. № 12.

[13] Конвенция о правах ребенка, одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. (вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г.) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

[14] План мероприятий по реализации Концепции развития центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей территориальных органов МВД России на среднесрочную перспективу (2017–2019 годы) (рег. № 1/9037 от 25 июля 2017 г.).

ные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (далее – СУВУЗТ) и ЦВСНП[15].

Закон направлен на обеспечение конституционных прав и свобод несовершеннолетних, основных процессуальных гарантий и приоритета наилучшего соблюдения интересов ребенка. КАС РФ дополнен новыми главами 31.2 «Производство по административным делам, связанным с пребыванием несовершеннолетнего в центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел» и 31.3 «Производство по административным делам, связанным с пребыванием несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа». В указанных главах КАС РФ регулируются вопросы, касающиеся подачи административного искового заявления, его содержания, установления порядка судопроизводства по данным категориям дел.

Законом также закрепляется право несовершеннолетнего на личное участие в судебном заседании, предусматривается, что дела, связанные с пребыванием несовершеннолетних в ЦВСНП и СУВУЗТ, рассматриваются в закрытом судебном заседании. Устанавливается, что о возбуждении производства по административному делу суд информирует уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации.

В этой связи внесены корреспондирующие изменения в Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Внесение указанных изменений будет способствовать наилучшему обеспечению прав несовершеннолетних.

Не меньший общественный резонанс и озабоченность в российском обществе вызывают вопросы защиты женщин и детей от домашнего (семейного, бытового) насилия. Следует согласиться с позицией исследователей, указывающих, что семейно-бытовое насилие «наносит серьезный ущерб физическому, сексуальному, эмоциональному, психическому и социальному благополучию бесчисленного множества людей и семей, нередко причиняя долговременные травмы не только его непосредственным жертвам, но и целым сообществам» [17, с. 96].

В своем постановлении от 14 декабря 2021 г. по делу «Туникова и другие против России»[16] ЕСПЧ признал нарушение ст. 3 и 14 Конвенции и постановил выплатить заявительницам: 330 660 евро М. А. Грачевой в качестве компенсации материального ущерба, по 20 тыс. евро Н. Ю. Туниковой, Е. В. Гершман и И. Петраковой и 40 тыс. евро М. А. Грачевой в качестве компенсации морального вреда, а также по 5 тыс. евро каждой в качестве компенсации судебных расходов. Кроме того, ЕСПЧ обязал государство-ответчика в самом скором времени внести поправки во внутреннее законодательство в части определения понятия «домашнее насилие», введения соответствующих материально-правовых и процессуальных положений о судебном преследовании в различных формах, а также любых форм пресечения или охранных ордеров.

Несмотря на принятие и успешную реализацию Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 г.[17], Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 гг.[18], внесение изменений в Федеральный закон «О полиции» в части наделения сотрудников полиции правом применять меры профилактического воздействия, в частности, объявлять физическому лицу официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений и административных правонарушений, либо недопустимости антиобщественного поведения[19], федеральный закон о профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации не принят, отсутствует легальное определение домашнего насилия. Отдельная проблема, по утверждению Л. И. Беляевой, связана с отсутствием «глубокого анализа и осмысления причины насилия в семье в отношении женщин» [1, с. 103–106].

Представляется, что рассматриваемая проблема носит комплексный характер и только законодательных мер явно недостаточно. Помимо развития внутреннего неприятия домашнего насилия, возможности переноса данной проблемы из частной в частно-публичную или публичную сферу, снижения латентности данных преступлений, воспитания и культурно-просветительской работы, необходимо формировать

[15] О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»: Федеральный закон от 21 ноября 2022 г. № 445-ФЗ // СЗ РФ. 2022. № 48. Ст. 8312.

[16] Дело касалось актов домашнего насилия, включая угрозы смертью, телесные повреждения и один случай причинения тяжких телесных повреждений, нанесенных заявительницам от рук своих бывших партнеров или мужьями, а также предполагаемой неспособности национальных властей создать правовую основу для борьбы с актами домашнего насилия и привлечения виновных к ответственности.

[17] Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 августа 2014 г. № 1618-р // СЗ РФ. 2014. № 35. Ст. 4811.

[18] Об утверждении Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 годы: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 8 марта 2017 г. № 410-р // СЗ РФ. 2017. № 11. Ст. 1618.

[19] О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «О полиции»: Федеральный закон от 16 октября 2019 г. № 337-ФЗ // СЗ РФ. 2019. № 42 (ч. II). Ст. 5802.

мировоззрение самих правоохранителей в духе пресечения данных противоправных деяний на ранних стадиях.

Еще одна важная категория решений, выносимых ЕСПЧ по жалобам в отношении России, – права заключенных и осужденных. Являясь уже частично ограниченными в правах и свободах в связи с привлечением к уголовной ответственности, указанные категории лиц стремятся отстаивать свои политические и социальные права.

В деле «Якутская республиканская федерация профсоюзов против России»[20] ЕСПЧ рассмотрел права работающих заключенных на вступление и создание профсоюзов. Заявитель, Якутская республиканская федерация профсоюзов, является неправительственной организацией, созданной в 1991 г. в Республике Саха (Якутия). Заключенные одной из исправительных колоний строгого режима, расположенной в Якутске, работающие на лесопилке и занятые на ремонте объектов пенитенциарной системы, объединились в профсоюз, позднее включенный в Якутскую республиканскую федерацию профсоюзов. Но в дальнейшем на основании положения Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», содержащего запрет быть учредителем, членом, участником общественного объединения лицам, содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда[21], и судебного решения профсоюз заключенных был исключен из состава Якутской республиканской федерации профсоюзов.

В данном деле ЕСПЧ не установил нарушения ст. 11 Конвенции, предусматривающей свободу собраний и объединений.

Анализируемое постановление интересно по нескольким обстоятельствам. Во-первых, ЕСПЧ признал, что федерация-заявитель не лишена статуса потерпевшего, так как ст. 11 Конвенции защищает как рабочих, так и профсоюзы. Как рабочий свободен в праве вступления в профсоюз, так и профсоюз свободен в выборе своих членов, что предполагает и право союза на присоединение к федерации, и свободу федерации по включению в союз.

Во-вторых, ЕСПЧ признал отличие работы в рамках отбытия наказания от работы, выполняемой в рамках трудовой деятельности. Работа в исправительном учреждении направлена на достижение специфической цели – реабилитации, ресоциализации и реинтеграции и является обязательной.

В-третьих, с одной стороны, ЕСПЧ подтвердил, что заключенные в целом продолжают пользоваться всеми основными правами и свободами, гарантируемыми Конвенцией, за исключением права на свободу, и что ни одна профессиональная группа не исключена из сферы действия ст. 11 Конвенции. С другой стороны, свобода профсоюзов может быть затруднена в условиях отбывания наказания в заключении. Таким образом, ЕСПЧ пришел к выводу, что решение национальных органов об исключении профсоюза работающих заключенных не вышло за широкие пределы усмотрения в этой сфере. Однако, опираясь на принципы доктрины «живого инструмента» [16, с. 142–146] и «"эволютивного" толкования Конвенции» [9, с. 96], ЕСПЧ не исключил, что в будущем могут возникнуть ситуации необходимости распространения свободы профсоюзов на работающих заключенных, особенно если они осуществляют трудовую деятельность у частного работодателя.

Указанные и многие другие постановления ЕСПЧ в отношении России нашли широкое освещение в юридической литературе, периодической печати, высказываниях и интервью адвокатов. Многие из рассмотренных вопросов отражены в ежегодном мониторинге правоприменения в России и включены в годовой отчет ЕСПЧ, но, естественно, не исчерпывают проблем обеспечения прав и свобод человека в России, нашедших отражение в постановлениях ЕСПЧ.

Одним из основных направлений деятельности ЕСПЧ можно назвать принятие пилотных постановлений, устанавливающих наличие структурной (или системной) дисфункции правовой системы и предписывающих государству-ответчику предпринять в кратчайшие сроки ряд мер общего характера.

В отношении России вынесено несколько пилотных постановлений:

«Бурдов (№ 2) против России» – о невыполнении приговоров российских судов;

«Ананьев и другие против России» – об условиях содержания в следственных изоляторах;

«Аслаханова и другие против России» – о недостатках расследования преступлений на Северном Кавказе. Данное решение стало одним из самых неоднозначных, в связи с чем получило противоречивую оценку А. И. Ковлера, назвавшего его «полупилотным» [8, с. 23], а по выражению исполнительного директора Правовой инициативы по России – «квазипилотное» [10, с. 3];

[20] Дело «Якутская республиканская федерация профсоюзов против России»: Постановление ЕСПЧ от 7 декабря 2021 г. (жалоба № 29582/09) [Электронный ресурс]. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-213908%22]} (дата обращения: 26.06.2022).

[21] Данная норма уже выступала предметом обжалования, например: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Морозова Александра Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктом 5 части 3 статьи 19 Федерального закона «Об общественных объединениях»: Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 января 2013 г. № 31-О. Документ опубликован не был.

«Герасимов и другие против России» – о невыполнении решений российских судов о предоставлении жилья и коммунальных услуг;

«Карелин против России» – о производстве по делам об административных правонарушениях;

«Томов и другие против России» – об условиях перевозки заключенных.

Значительное число пилотных постановлений свидетельствует о наличии ряда проблем правового и организационного характера, влияющих на уровень обеспечения прав личности в России. Однако нельзя не увидеть существенного позитивного влияния решений ЕСПЧ на правовую систему России. Непосредственное отражение эти перемены нашли в опросах общественного мнения, свидетельствующих о повышении уровня доверия населения к полиции как органу, обеспечивающему правопорядок.

Если обратиться к данным за 2021 г., предоставленным Всероссийским центром изучения общественного мнения (далее – ВЦИОМ), можно констатировать, что уровень доверия россиян полиции повышается, одновременно возрастает оценка ее работы населением. Материалы опроса свидетельствуют, что доверяют сотрудникам полиции своего региона 57 % опрошенных россиян, не доверяют – 35 %. Более трети россиян (37 %) хорошо оценивают работу полиции в своем регионе, средне – 42 % и только 13 % опрошенных оценили работу полиции плохо[22].

Повышение индекса доверия граждан подразделениям полиции свидетельствует как об улучшении работы данного правоохранительного органа, так и положительном восприятии гражданами деятельности полиции. Кроме того, подобный опрос, по мнению ряда ученых, имеющий более высокое практическое значение, позволяет судить в целом об удовлетворенности граждан уровнем обеспечения их прав и свобод [12, с. 495–502].

Международная повестка обозначила необходимость альтернативных нормативностей и настаивает на изменении юридических отношений внутри российского социума. Научное обоснование универсальности прав человека или, наоборот, релятивистские тезисы для оправдания нарушений прав человека открывают необходимость «деколонизации» России от европейского права, осмысления и реальной защиты прав человека в конкретной исторической реальности, принимая во внимание различие правовых идентичностей и мировоззрений.

Подводя определенный итог деятельности ЕСПЧ по жалобам, поступившим в отношении России, и затронутым в них проблемам в сфере прав человека возникает закономерный вопрос: что дальше? Ответы на него уже звучат.

Президент России В. В. Путин еще в декабре 2020 г. назвал идею по созданию российского суда по правам человека саму по себе правильной [3].

Оценивая эту идею, Е. А. Огнева приходит к выводу об объективной сложности реализации данной идеи по ряду причин: необходимости выстраивания взаимодействия с другими отечественными судами, которые также осуществляют деятельность по защите прав человека; реформирования правовой системы, которая должна стать основой деятельности нового судебного органа [15, с. 61–64].

В научной литературе можно встретить идею о создании Евро-Азиатского суда и Суда БРИКС по правам человека [11, с. 65–69]. Звучат проекты по образованию Азиатского суда по правам человека. В. В. Богатырёв, О. И. о. Асадуллаев связывают это с интенсивными интеграционными процессами на Азиатском континенте в сфере защиты прав человека. Согласно их концепции, в противовес западноевропейской модели универсальных прав человека, Азиатский суд по правам человека со временем может стать мощным правозащитным механизмом, в основе которого будут положены секуляризация, христианство, ислам, буддизм и традиционные нормы [2, с. 214].

В силу ст. 46 Конституции России каждый может в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. И данная статья, включенная в гл. 2 Конституции России, продолжает действовать и надежно охранять права и свободы личности.

[22] Российский полицейский – 2021 // Официальный сайт ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/rossiiskii-policeiskii-2021 (дата обращения: 13.06.2022).

Список литературы:

1. *Беляева Л. И.* Предупреждение семейного насилия в отношении женщин: правовые основания и проблемы правоприменения // Уголовный закон Российской Федерации: проблемы правоприменения и перспективы

References:

1. *Belyaeva L. I.* Preduprezhdenie semejnogo nasiliya v otnoshenii zhenshchin: pravovye osnovaniya i problemy pravoprimeneniya // Ugolovnyj zakon Rossijskoj Federacii: problemy pravoprimeneniya i perspektivy soversh-

совершенствования: сборник материалов межвузовской научно-практической конференции, посвященной 300-летию российской полиции / гл. ред. П. А. Капустюк; отв. ред. Р. А. Забавко. Иркутск, 2018.
2. *Богатырёв В. В., Асадуллаев О. И. о.* Азиатский механизм защиты прав человека // Вестник Владимирского юридического института. 2019. № 1 (50).
3. Выступление Президента России В. В. Путина на заседании Совета по развитию гражданского общества и правам человека 10 декабря 2020 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/64638 (дата обращения: 18.06.2022).
4. *Зорькин В. Д.* Конституционное правосудие: процедура и смысл. Санкт-Петербург, 2021.
5. *Кирюхин В. В.* Административная деятельность полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних: теоретико-правовые основы и направления совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2017.
6. *Кирюхин В. В.* Конвенция о правах ребенка: 30 лет перемен в интересах детей // Юридический мир. 2020. № 3.
7. *Ковлер А. И.* Европейская конвенция в международной системе защиты прав человека: монография. Москва, 2019.
8. *Ковлер А. И.* Россия в Европейском Суде: 2012-й – год «большого перелома» // Российское правосудие. 2013. № 3 (83).
9. *Ковлер А. И.* Эволютивное толкование Европейской конвенции по правам человека: возможности и пределы. Европейский Суд по правам человека как субъект толкования права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 3 (58).
10. *Коган В.* Аслаханова против России. Новая роль Европейского Суда в исполнении чеченских решений // Бюллетень Европейского центра защиты прав человека. 2013. Лето. № 19.
11. *Краснова П. В.* Сравнительно-правовой анализ перспектив создания Евро-Азиатского суда и Суда БРИКС по правам человека // Научные записки молодых исследователей. 2016. № 3.
12. *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. Москва, 2020.

enstvovaniya: sbornik materialov mezhvuzovskoj nauchno-prakticheskoj konferencii, posvyashchennoj 300-letiyu rossijskoj policii / gl. red. P.A. Kapustyuk; otv. red. R.A. Zabavko. Irkutsk, 2018.
2. *Bogatyrev V. V., Asadullaev O. I. o.* Asian mechanism for the protection of human rights // Bulletin of Vladimir Law Institute. 2019. № 1 (50).
3. Vystuplenie Prezidenta Rossii V. V. Putina na zasedanii Soveta po razvitiyu grazhdanskogo obshchestva i pravam cheloveka 10 dekabrya 2020 g. [Elektronnyj resurs] // Oficial'nyj sajt Prezidenta Rossii. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/64638 (data obrashcheniya: 18.06.2022).
4. *Zor'kin V. D.* Konstitucionnoe pravosudie: procedura i smysl. Sankt-Peterburg, 2021.
5. *Kiryuhin V. V.* Administrativnaya deyatel'nost' policii po profilaktike pravonarushenij nesovershennoletnih: teoretiko-pravovye osnovy i napravleniya sovershenstvovaniya: dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2017.
6. *Kiryukhin V. V.* Convention on the Rights of the Child: 30 Years of Change for Children // Legal World. 2020. № 3. S. 18-21.
7. *Kovler A. I.* Evropejskaya konvenciya v mezhdunarodnoj sisteme zashchity prav cheloveka: monografiya. Moskva, 2019.
8. *Kovler A. I.* Russia in the European Court: 2012 – the year of the «big turning point» // Russian Justice. 2013. № 3 (83).
9. *Kovler A. I.* Evolutionary Interpretation of the European Convention on Human Rights: Opportunities and Limitations. European Court of Human Rights as a Subject of Law Enforcement // Journal of Foreign Legislation and Comparative Law. 2016. № 3 (58).
10. *Kogan V.* Aslakhanova v. Russia. The new role of the European Court in the execution of Chechen decisions // Bulletin of the European Center for the Protection of Human Rights. 2013. Summer. № 19.
11. *Krasnova P. V.* Comparative legal analysis of the prospects for the creation of the Eurasian Court and the BRICS Court for Human Rights // Scientific notes of young scientists. 2016. № 3.
12. *Latov YU. V., Sitkovskij A. L.* Mozhno li ocenivat' policiyu oprosami obshchestvennogo mneniya? (Analiz case-study) // Strategicheskoe razvitie sistemy MVD Rossii: sostoyanie, tendencii, perspektivy: sbornik statej mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii / pod obshch. red. I.G. CHistoborodova, A.L. Sitkovskogo, V.O. Lapina. Moskva, 2020.
13. *Novoseltsev A. Yu., Stepanyugin K. V.* On the problems arising from Russia's membership in the Council of Europe, and obligations to comply with the decisions of the ECHR //

13. *Новосельцев А. Ю., Степанюгин К. В.* О проблемах, возникающих из членства России в Совете Европы и обязательств по исполнению решений ЕСПЧ // Международное публичное и частное право. 2021. № 1.
14. О поступивших в 2021 году в МВД России запросах Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека: информационно-аналитический обзор. Москва, 2022.
15. *Огнева Е. А.* Российский суд по правам человека: pro et contra // Российский судья. 2022. № 2.
16. *Рёрихт А. А.* 2017.01.032. Папроцка А. Формирование европейской идентичности в решениях Европейского Суда по правам человека. Paprocka A. Budowanie tozsamosci europejskiej w orzecznictwie Europejskiego Trybunalu praw czlowieka // Panstwo i prawo. – W-wa, 2014. № 12. S. 20–37 // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. 2017. № 1.
17. *Родионов К. В., Ушаков С. Н.* Бытовое насилие и проблемы его законодательного определения // Вестник Владимирского юридического института. 2022. № 1 (62).
18. *Уваров А. А.* Вопросы применения норм международного права по правам человека в России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10.

International public and private law. 2021. № 1.
14. O postupivshih v 2021 godu v MVD Rossii zaprosah Upolnomochennogo Rossijskoj Federacii pri Evropejskom Sude po pravam cheloveka: informacionno-analiticheskij obzor. Moskva, 2022.
15. *Ogneva E. A.* Russian Court of Human Rights: pro et contra // Russian Judge. 2022. № 2.
16. *Rericht A. A.* 2017.01.032. Paprocka A. Formation of European identity in the decisions of the European Court of Human Rights. Paprocka A. Budowanie tozsamosci europejskiej w orzecznictwie Europejskiego Trybunalu praw czlowieka // Panstwo i prawo. – W-wa, 2014. № 12. S. 20–37 // Social and humanitarian sciences. Domestic and foreign literature. Series 4: State and Law. 2017. № 1.
17. *Rodionov K. V., Ushakov S. N.* Violence in the family and the problems of its legislative definition // Bulletin of the Vladimir Law Institute. 2022. № 1 (62).
18. *Uvarov A. A.* Issues of application of international law in the field of human rights in Russia // Constitutional and municipal law. 2021. № 10.

Для цитирования:

Хозикова Екатерина Сергеевна. Влияние постановлений Европейского Суда по правам человека на обеспечение прав личности в Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 4 (64). С. 159–170.

For citation:

Hozikova Ekaterina Sergeevna. The Influence of the Judgments of the European Court of Human Rights on the Provision of Individual Rights in the Russian Federation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 4 (64). P. 159–170.