

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МВД РОССИИ: СОСТОЯНИЕ, ТЕНДЕНЦИИ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Сборник статей Международной
научно-практической конференции

Москва • 2020

Об издании – 1, 2, 3

УДК 351.74
ББК 67.401.213
С83

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: *Д.Б. Панюшин*, заместитель начальника Управления информационных технологий ДИТСиЗИ МВД России, канд. юрид. наук; *Е.Е. Черных*, заместитель начальника Нижегородской академии МВД России (по научной работе), канд. юрид. наук, доцент.

С83

Стратегическое развитие системы МВД России: состояние, тенденции, перспективы [Электронный ресурс]: сборник статей Международной научно-практической конференции / под общей редакцией И. Г. Чистобородова, А. Л. Ситковского, В. О. Лапина. – Электр. текстовые данные (7 Мб). – М.: Академия управления МВД России, 2020. – 1 электр. опт. диск (DVD-R): 12 см. – Систем. требования: процессор Intel с частотой не менее 1,3 ГГц; ОЗУ 512 Мб; операц. система семейства Windows; Adobe Reader v. 4.0 и выше; дисковод; мышь. – Загл. с титул. экрана.

ISBN 978–5–907187–47–4

Сборник сформирован по материалам выступлений на Международной научно-практической конференции, которая состоялась в Академии управления МВД России 23 октября 2020 г.

В сборнике представлены научные статьи ученых и практиков, а также адъюнктов, аспирантов, соискателей и слушателей по отдельным вопросам стратегического развития системы МВД России.

Редакционная коллегия обращает внимание на то, что научные подходы и взгляды, изложенные в представленных статьях, отражают субъективные оценки их авторов.

Издается в авторской редакции.

Системные требования: процессор Intel с частотой не менее 1,3 ГГц; ОЗУ 512 Мб; операц. система семейства Windows; Adobe Reader v. 4.0 и выше; дисковод; мышь.

Текстовое электронное издание

ISBN 978–5–907187–47–4

© Академия управления МВД России, 2020

Об издании – 1, 2, 3

Электронное издание создано при использовании программного обеспечения: Adobe InDesign, Adobe Acrobat Reader.

Объем издания 7 Мб.

Дата подписания к использованию: 18.12.2020

Тираж: 10 эл. опт. дисков.

Редактор *Д. В. Алентьев*
Верстка *А. А. Мельниковой*

**Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего образования**

«Академия управления МВД России».

125993, Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д. 8.

Тел. 8 (499) 745-81-43

E-mail: mvd.akademy@yandex.ru; press_akadem@mvd.gov.ru; <https://a.mvd.pf>

ISBN 978-5-907187-47-4



Содержание

Приветственные слова участникам форума	12
Конев Андрей Николаевич	13
Кузнецов Станислав Константинович	15
Сачков Илья Константинович	17
 Выступления на пленарном заседании	19
Конев А. Н. Концептуализация как инструмент постижения сущности уголовного судопроизводства	19
Бецков А. В., Лукашов Н. В. О разработке проекта концепции использования технологий искусственного интеллекта в системе МВД России	26
Шапкин А. В. Моделирование естественного интеллекта в интересах повышения эффективности оперативно-служебной деятельности подразделений МВД России.	32
 Выступления на секционных заседаниях	40
Алейников Д. П., Руденко М. Б. Анализ цифрового контента социальных сетей на предмет выявления оперативно значимой информации	40
Амарсайхан Манлай. Особенности личности преступника, совершающего незаконную рубку лесных насаждений.	45
Андреева И. А. Мобилизация полицейских сил Франции на обеспечение режима изоляции: проблемы и последствия	50
Аникин В. Н. Проблемы и перспективы развития взаимодействия полиции и гражданского общества в России: анализ факторов	58
Анисин А. Л. Общее и особенное во взаимодействии органов внутренних дел с гражданами в период пандемии	67
Анисина С. С. Философские аспекты современных ценностных изменений в сознании гражданского общества	73
Анучина О. В. Окончание предварительного расследования в связи со смертью подозреваемого или обвиняемого.	78
Батмунх Бужинлхам. Административно-правовой статус сотрудников полиции общественной безопасности Монголии.	83
Бааль Н. Б. Феномен политического экстремизма в постсоветской России	92

Беляева Л. И. Роль и место административных правоотношений в уголовной политике.	96
Богданов А. В., Сериков Р. А. Формирование управленческого стиля руководителем территориального органа МВД России районного уровня: содержание, типовые проблемы и пути их решения	104
Белова С. Н. Актуальные вопросы формирования проекта федерального бюджета МВД России в ГИИС «Электронный бюджет».....	112
Боева О. М. Историческая работа в органах внутренних дел Российской Федерации как фактор формирования государственно-правового мировоззрения личного состава	118
Бондарь Е. О., Сосновская Ю. Н. Стратегии развития и формы участия органов внутренних дел Российской Федерации в международном сотрудничестве	125
Булгаков Д. Ю., Нарушев И. Р. О некоторых особенностях решения задачи поиска к-ближайших соседей в пространствах высокой размерности	133
Бульбачева А. А. К вопросу о мошенничестве в сфере компьютерной информации	138
Важенина И. В. Полиция в английском обществе в XIX – начале XX вв.	145
Васильева И. Н., Звонарева А. Ю. Совершенствование управления как основа эффективной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации	153
Васильева М. А., Лавров В. П. Стратегические проблемы в деятельности сотрудников органов внутренних дел в деятельности по расследованию экологических преступлений.	159
Васильченко А. А. К вопросу о критериях, необходимых для принятия решения о проведении комплексных оперативно-профилактических операций и оперативно-профилактических мероприятий	164
Васюхин И. А., Осокин А. Г. Устранение условий для совершения коррупционных преступлений лицами с двойным гражданством	172
Волкова И. С. Правовые основы использования искусственного интеллекта и его применение в правовых подразделениях системы МВД России.	177

Воробьев С. М., Грунин А. Г. Прогнозирование процессов преступности на основе обработки больших объемов данных посредством внедрения технологии QR-кодов в работу оперативных подразделений правоохранительных органов России. . . .	186
Воронов А. М. Стратегия участия институтов гражданского общества в сфере обеспечения национальной безопасности	193
Гаврилин Ю. В. Тенденции цифровой трансформации преступности и факторы, ее обуславливающие.	204
Гаврилов Б. Я. Роль уголовно-процессуального законодательства в обеспечении стратегического развития МВД России	213
Галимова А. Г., Федосеева Н. С. Особенности и проблемы дистанционного обучения в образовательной деятельности. . . .	223
Гарник С. В. Управление информационными потоками в обществе и стратегия деятельности правоохранительных органов в особых условиях жизни общества.	228
Громова А. В., Ошкуков С. С. Перспективы криминалистического исследования объектов, созданных с применением технологий искусственного интеллекта для синтеза устной речи и генерации печатных текстов.	236
Гурлев И. В. Перспективы применения цифровых технологий в работе правоохранительных органов России.	243
Денисова Л. В. Карантин и самоизоляция как новая экзистенциальная ситуация	251
Долганов С. И. Банковское мошенничество в период пандемии COVID-19.	256
Долинко В. И. Состояние и структура преступности в сфере государственных закупок и в системе снабжения правоохранительных органов России	260
Дульцев М. В. Понятие и виды «криминального анализа».	268
Емельянова Е. В. О принципах деятельности органов внутренних дел	277
Еремин Э. В. К вопросу об организации деятельности подразделений системы МВД России по реализации документов стратегического планирования	282
Ларионов Б. И., Ермакова Л. А. Муниципальные образования как базовый уровень единой межведомственной информационной среды, создаваемой в рамках АПК «Безопасный город»	290

Зайцев Д. А. Реализация принципов управления в системе органов внутренних дел Российской Федерации	297
Зайырбекова А. А. Развитие межэтнической толерантности . . .	305
Захватов И. Ю., Можаяева И. П. К вопросу о стратегии организации документационного обеспечения правоохранительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации	309
Захватов И. Ю., Соколов Е. В. К вопросу о стратегии органов внутренних дел Российской Федерации по противодействию транснациональной и межрегиональной преступности	315
Зубкова А. В., Сизова В. Н. Российское законодательство об охране водных биологических ресурсов	324
Зуева О. В. Механизм осуществления общественного контроля гражданским обществом за деятельностью полиции в условиях карантинных мероприятий.	333
Иванов П. И. Оперативно-розыскное обеспечение подразделениями экономической безопасности и противодействия коррупции органов внутренних дел экономической безопасности налоговой сферы (постановка проблемы)	341
Иванов П. И., Шитов А. С. Основные направления деятельности подразделений ЭБиПК территориальных органов МВД России на региональном уровне в период пандемии коронавируса	350
Ильянова О. И. Проблемы формирования у обучаемых коммуникативных компетенций в период карантинных мероприятий	359
Казакова Т. А. Использование системы распознавания лиц в правоохранительной деятельности: зарубежный опыт	366
Кириллова Т. В., Кузнецов М. И. Технологии искусственного интеллекта в деятельности уголовно-исполнительной системы	372
Конев А. Н. Концептуально-идеологический подход как методологическая предпосылка уголовно-процессуальной концептологии.	379
Кононов А. М. О возможностях и перспективах развития негосударственных форм реализации функции обеспечения правопорядка и общественной безопасности	385
Корелов О. А., Морозов О. Л. Возможности использования систем искусственного интеллекта для борьбы с коррупцией . . .	397

Костин С. Г. Ретроспектива оказания принудительной помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного опьянения на улице	407
Косых А. А. К вопросу о понимании сущности искусственного интеллекта.	415
Крымов В. А. К вопросу о роли уголовно-процессуальных правоотношений в совершенствовании уголовно-процессуального законодательства.	421
Кубасов И. А., Шапкин А. В. Разработка стандартов контроля уровня доверия к нейросетевым приложениям искусственного интеллекта, применяемых подразделениями МВД России	428
Кубасов И. А., Лекарь Л. А., Кондрущенко О. М. Перспективные направления применения методов анализа больших данных в информационно-аналитическом обеспечении оперативно-разыскной деятельности	436
Куликова Е. А., Ткач Е. В. Статьи уголовного законодательства, по которым привлекают банковских сотрудников за совершение противоправных действий в кредитных организациях	443
Курилов С. И., Поздняков И. В. Воспитательная работа руководителя следственного подразделения как средство преодоления профессиональной деформации следователей.	448
Кустов А. М. Методико-криминалистическое обеспечение первоначального этапа расследования преступлений коррупционной направленности.	455
Кушнарёва Е. В. Функционирование совещательных органов МВД России с использованием новых информационных технологий (ВКС, СВКС-М, IVA MCU) как инновационный компонент стратегического развития современной правоохранительной системы	464
Лапин В. О. Актуальные вопросы практики и организации расследования уничтожения или повреждения лесных насаждений, совершенных путем поджога	472

Лапин В. О., Лапина С. Б. Стратегические приоритеты органов внутренних дел по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации.	483
Латов Ю. В., Ситковский А. Л. Можно ли оценивать полицию опросами общественного мнения? (анализ CASE-STUDY)	495
Латышев В. И. Потенциал искусственного интеллекта: от анализа и моделирования к системе поддержки стратегических решений	503
Левченко О. П. Эффективность используемых методов борьбы с криминальной эксплуатацией человека	511
Лозовицкая Г. П., Маринкина Л. В. Искусственный интеллект: правовые проблемы использования.	517
Лукашов Н. В., Никитин Д. Н. Перспективные направления использования технологий искусственного интеллекта в деятельности штабов органов внутренних дел на региональном уровне.	522
Мирзоев Р. Д. К вопросу о сущности неприкосновенности личности	530
Ониани М. Г. Унификация ведомственных нормативных правовых актов как перспективное направление совершенствования деятельности МВД России	534
Муртазин А. Н., Петрова О. В. Зарубежный опыт взаимодействия территориальных органов власти и полицейских формирований в период пандемии	541
Намруева Э. В. Социальные сети как канал взаимодействия полиции и общественности в период пандемии	548
Насриддинова Н. Ф. Механизм реализации правоохранительной функции государства.	554
Насуев К. С. Проблемы реформирования органов внутренних дел Республики Беларусь (1991–2007 гг.)	563
Наумов М. Б. Электронное обучение в организациях высшего образования МВД России в приближении к искусственному интеллекту	568
Овчинников А. И. Искусственный интеллект в правоприменительной деятельности: возможности, пределы и перспективы	573

Павличенко Н. В., Тамбовцев А. И. Новые технологии и алгоритмизация деятельности сотрудников оперативных подразделений	583
Панасенко В. Н. Роль гражданского общества в профилактике экстремизма и терроризма: зарубежная практика.	591
Передня Д. Г. Социальная дистанция между общественностью и полицией, к вопросу о терминологической ясности	598
Пронина М. П. Использование синонимии, аббревиатур в уголовном законодательстве как разновидность средств юридической техники	604
Пронина М. П., Салеева Ю. Е. Повышение эффективности презумпций в уголовно-процессуальной науке ...	609
Саетгараев В. Ф. Стратегия развития сотрудничества правоохранительных органов с институтами гражданского общества по противодействию коррупции в условиях развития информационных технологий.	618
Саидов Ф. З. Перспективы взаимодействия омбудсмена Кыргызской Республики с органами внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека	628
Сердюк Н. В. Современные тенденции и приоритетные направления совершенствования системы подготовки управленческих кадров для органов внутренних дел Российской Федерации	633
Сидорова Е. З. О некоторых аспектах современной подготовки полицейских кадров.	641
Сизова В. Н. Роль института уголовной ответственности юридических лиц в противодействии криминальным угрозам личности, обществу и государству	647
Синиченко В. В. Кризис менеджмента в организации и антикризисное управление	652
Ситковский А. Л. К вопросу об исследовании социальной напряженности и деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка	659
Солдатов А. П. Полномочия органов внутренних дел (полиции) по рассмотрению дел об административных правонарушениях: настоящее время и взгляд в будущее	666

Суюнчалиева О. Т. Особенности иммиграционной политики зарубежных стран в сфере выявления фиктивных браков, заключенных с иностранными гражданами	676
Тингаева Н. В. К вопросу о необходимости использования сервисов единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России в образовательных организациях, осуществляющих подготовку специалистов для оперативных подразделений органов внутренних дел	682
Ульянова И. В. Культурно-досуговая работа с сотрудниками ОВД как средство их личностного развития ...	688
Улицкий Н. Г. Направления оптимизации организационной структуры органов внутренних дел Российской Федерации	697
Ульянов А. Д., Шарифзода Ф. Р. Адаптивная модель организационного построения подразделений органов внутренних дел в противодействии внутренним угрозам национальной безопасности	706
Филимонов О. В. Социальная реальность во время пандемии и специфика работы полиции в период ограничительно-карантинных мероприятий	719
Ходякова Н. В. Педагогические стратегии управления персоналом в органах внутренних дел	725
Холостов К. М. Ситуационное управление как составляющая стратегического развития МВД России	733
Цвилий-Букланова А. А., Самолысов П. В. Концептуальный подход к профессиональной подготовке сотрудников тыловых служб МВД России	739
Чалаев И. А. К проблеме повышения эффективности оперативно-служебной деятельности в органах внутренних дел ...	748
Шульгин Е. П. Освещение отдельных аспектов организационно-правового механизма в деятельности органов досудебного расследования МВД Республики Казахстан, осуществляющих производство в электронном формате	754
Янбухтин Р. М. Институт российской полиции в условиях вызовов и угроз XXI века	760

ПРИВЕТСТВЕННЫЕ СЛОВА УЧАСТНИКАМ ФОРУМА



КОНЕВ АНДРЕЙ НИКОЛАЕВИЧ

*Начальник Академии управления МВД России,
генерал-лейтенант полиции*

Уважаемые участники Международного форума «Стратегическое развитие системы МВД России: состояние, тенденции, перспективы»!

Ни для кого сегодня не секрет, что в условиях цифровых преобразований в экономике, основанных на коренных изменениях в технологическом укладе, структура и основные характеристики преступности претерпели принципиальные изменения. Она становится все более высокотехнологичной, активно беря на вооружение новейшие цифровые достижения технического прогресса.

В этих условиях становится очевидным, что выработанные ранее подходы к борьбе с преступностью, в условиях новой реальности, оказываются недостаточно эффективными, а зачастую просто не работают. Сказанное наиболее ярко прослеживается на примере преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий.

Именно поэтому, тематика проводимого в Академии управления МВД России Международного форума, посвященного вопросам стратегического развития системы МВД России, является своевременной и высоко актуальной.

При этом эффективное решение задач, поставленных перед органами внутренних дел Президентом Российской Федерации, возможно лишь при условии недопустимости технологического отставания пра-

воохранительных органов от современного уровня развития информационно-телекоммуникационных технологий и искусственного интеллекта. Сейчас как никогда важны научно обоснованные оценки рисков противоправного использованию технологических достижений.

Высокое значение приобретают актуальные вопросы разработки, внедрения и применения технологий обработки больших объемов данных в оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел.

На выработку решений по обозначенным направлениям и направлено наше сегодняшнее мероприятие. Убежден, что в рамках сегодняшнего Форума будут сформулированы ключевые направления совершенствования оперативно-служебной деятельности, обусловленные современным вызовам и угрозам в сфере правопорядка и общественной безопасности. От того, насколько эффективно будет организована эта работа, непосредственно зависит состояние правопорядка и защищенности прав и интересов граждан.

Искренне рад, что в работе Форума принимают участие руководители крупнейшей финансово-кредитной организации нашей страны и ведущей компании в сфере обеспечения информационной безопасности. Я имею в виду наших почетных гостей – заместителя председателя правления ПАО «Сбербанк» Станислава Константиновича Кузнецова и генерального директора компании Group-IB Илью Константиновича Сачкова. Выбор этих организаций не случаен, поскольку и финансовый сектор, и сфера информационной безопасности, и правоохранительная деятельность столкнулись с общими угрозами, противодействие которым возможно лишь совместными усилиями, на основе общих подходов.

Более того, с этими организациями Академию управления МВД России связывают партнерские соглашения, направленные на проведение совместных научных исследований вопросов выявления, раскрытия и расследования киберпреступлений.

Я благодарю Вас, господа, за то, что нашли возможность принять участие в работе форума. Искренне рассчитываю на дальнейшее конструктивное сотрудничество в области подготовки руководящего состава для органов внутренних дел.

Участникам и гостям Форума желаю интересных дискуссий и новых научных достижений.

Благодарю за внимание!



КУЗНЕЦОВ СТАНИСЛАВ КОНСТАНТИНОВИЧ
Заместитель Председателя Правления ПАО «Сбербанк»

Уважаемые участники и гости Международного форума «Стратегическое развитие системы МВД России: состояние, тенденции, перспективы»!

Сегодня финансовый сектор экономики и правоохранительная система столкнулись с рядом общих вызовов, в числе которых цифровизация преступности, криминальное использование криптовалют и электронных средств платежа, а также рост масштабов трансграничной преступности. При этом органы внутренних дел, занимающие ключевое место в правоохранительной системе, в наибольшей степени сталкиваются с этими вызовами в своей повседневной служебной деятельности. От того, насколько грамотно будут даны ответы на эти и другие вызовы, зависит общественный порядок и безопасность. Поэтому тема мероприятия представляется исключительно важной и актуальной.

Эффективное применение современных технологий невозможно без соответствующего кадрового обеспечения, привлечения высококвалифицированных специалистов, а также своевременного обучения и переподготовки кадров. В этой связи особенно важна роль образовательных организаций, ведущее место среди которых, по праву, принадлежит Академии управления МВД России, обладающей большим научным потенциалом и уникальными возможностями по обучению руководителей высшего звена передовым методам управления.

На протяжении уже ряда лет Сбербанк и Академия управления укрепляют взаимодействие в вопросе подготовки руководящих кадров для органов внутренних дел.

Важно, что среди участников форума присутствуют представители различных ведомств, ведущих государственных и коммерческих организаций в лице как руководителей, так и ведущих специалистов.

Убежден, что в рамках конференции состоится конструктивная дискуссия по широкому кругу актуальных вопросов, требующих выработки совместных решений, произойдет обмен мнениями и профессиональным опытом, а выдвинутые инициативы будут своевременно реализованы.

Желаю вам успешной и плодотворной работы!



**САЧКОВ
ИЛЬЯ КОНСТАНТИНОВИЧ**

Генеральный директор компании Group-IB

Уважаемые участники и гости Международного форума «Стратегическое развитие системы МВД России: состояние, тенденции, перспективы»!

Два года назад, в 2018 году, наша компания Group-IB подписала соглашение о сотрудничестве с Академией управления МВД России, но история нашего взаимодействия насчитывает уже несколько лет плодотворной совместной работы: мы проводим научные исследования по вопросам предотвращения, выявления и расследования киберпреступлений, о влиянии цифровизации на криминальную деятельность и других.

Вопросы цифровой трансформации современной преступности сегодня являются, пожалуй, наиболее злободневными в повестке научно-практических конференций и форумов, проводимых как в России, так и за рубежом. При этом универсальных подходов, позволяющих эффективно противодействовать высокотехнологичной преступности, не выработано ни одним государством мира. От того, насколько эффективно правоохранительная система сможет противостоять этому вызову, зависит состояние правопорядка и защищенности прав и интересов граждан.

Информационная безопасность начинается со знаний: чтобы правильно выстроить стратегию защиты, нужно понимать, кто твой

потенциальный враг. Мы считаем, что необходимо кардинально менять подход к компьютерным преступлениям. Не стараться адаптировать старую систему под новую реальность, а создать принципиальную новую систему борьбы с компьютерными преступлениями. Именно поэтому мы уделяем такое большое внимание образовательной работе и сотрудничеству с ведущими российскими вузами, а тематика проводимого в Академии управления МВД России Международного форума, посвященного вопросам стратегического развития системы МВД России, является своевременной и актуальной.

Сегодня Академия управления МВД России является авторитетной дискуссионной площадкой, на которой происходит обсуждение наиболее острых и злободневных вопросов правоохранительной деятельности, осуществляется поиск ответов на актуальные вопросы защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств.

Уверен: проблемы, рассмотренные на конференции, станут важным фактором дальнейшего развития системы МВД России и активизации взаимодействия с негосударственными организациями, специализирующимися на вопросах обеспечения безопасности в киберпространстве.

Желаю участникам конференции профессиональной и плодотворной работы, интересных дискуссий и новых научных достижений!

ВЫСТУПЛЕНИЯ НА ПЛЕНАРНОМ ЗАСЕДАНИИ

КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОСТИЖЕНИЯ СУЩНОСТИ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

А. Н. КОНЕВ,

начальник Академии управления МВД России,

доктор технических наук,

кандидат юридических наук, доцент,

почетный сотрудник МВД России

(Академия управления МВД России)

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы применения особой исследовательской процедуры в постижении сущности уголовного процесса – концептуализации. Указанная процедура является важнейшим элементом уголовно-процессуальной концептологии, которая заключается в поиске и разработке ключевых концептов современного уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: *идеологические основы уголовного судопроизводства, уголовно-процессуальная концептология, прима-концепты, концептуализация.*

Концептуализация означает отбор ключевых понятий и направлений, которые должны передавать существо соответствующей отрасли науки. Концептуализация и есть поиск ключевых концептов. Это очень ответственный и сложный этап. От того, куда будет направлен «взор» ученых и устремится вектор научной парадигмы, во многом зависит настоящее и будущее соответствующей отрасли науки. По генетической сути своей концептуализация представляет собой своеобразную эвристическую проблему. Эту эвристическую суть очень метко выразили Ф. С. Веселков и А. Ф. Веселков: «Необъятное не объять, но важное нельзя игнорировать» [1, с. 10].

«Важное» – это очень важная, почти философская, категория. Думается, что именно это «важное» и сокрыто во внешне нейтральном лозунге Нижегородской (Томинской) школы процессуалистов – «Не идите по следам древних, но ищите то, что искали они». А искали древние (в чем мы уверены) – важное. Именно экзистенциальные основы уголовного судопроизводства и составляют это

важное. Кроме того, в уголовном процессе в разряд важного попадают и сами «емкости для сути». И всякое новое понятие (как «емкость») нуждается в особом внимании. Таким понятием, в частности, является понятие идеологических основ уголовного судопроизводства.

Так вот, концептуализация заключается в первую очередь в поиске в арсенале и ареале уголовно-процессуальной науки такого «важного», которое может претендовать на статус вечного и нетленного. Это крайне актуально для любой отрасли науки, и тем более для науки уголовного процесса, поскольку достижения и провалы последней потенциально касаются каждого члена общества. Слова «арсенал» и «ареал» в контексте концептуализации мы используем неслучайно. Поиск важного должен вестись не только в сфере неведомого, важное должно стать и результатом сепарации имеющегося знания. А задача эта усложняется с каждым днем. Информации много, и до концептов («прима-концептов») почти совсем не добраться. Сегодня есть немало скрытых подвохов, которые внешне направлены на умножение научного знания, а внутренне – на его деградацию.

В. К. Щербин видит прикладной аспект концептуализации в том, что при ее отсутствии «не выделены главные, ключевые, базовые, пакетные понятия (концепты), с которыми в первую очередь должен знакомиться любой специалист, работающий в этой области. Между тем, не усвоив заранее содержание таких ключевых понятий или концептов, такой специалист не может сформировать собственную систему координат (исследовательское поле, пространство и т. д.), в рамках которой каждое новое изучаемое научное понятие получало бы однозначную содержательную характеристику и соответствующие формы локализации» [2, с. 18–42].

«Концепты – это система координат...». Этот тезис можно вполне приспособить для понимания концептуальной сути идеологических основ уголовного судопроизводства, поскольку, не усвоив этих основ (в их концептологическом представлении), трудно составить глубинное понимающее представление об уголовном судопроизводстве в целом.

Примечательно, что первыми на прикладной аспект концептуализации обратили внимание юристы. Представители криминалистической науки заметили, что «как инструмент прикладной науки понятие должно иметь однозначное функциональное определение, указание на его назначение, круг и методику решаемых с его использованием специальных научных или практических задач» [3, с. 57].

Но всегда ли подобный подход применяется, к примеру, в той же криминалистике, недалеко стоящей от уголовного процесса.

И в старые времена, когда уголовный процесс и криминалистика были в одной научной упряжке, и сейчас, в пору «бюрократической» автономии уголовного процесса, нередко можно встретить новые авторские версии казалось бы уже устоявшихся понятий. До сих пор юридическая наука не может определиться в важнейших концептуальных вопросах: что такое уголовный процесс, каковы его настоящие функции и подлинные принципы. Идет постоянный процесс переопределений, хотя на поверку получается, что существенных отличий почти нет. В такой обстановке складывается впечатление, что наука стремится не к обнажению важнейших системобразующих концептов, а к их маскировке.

Концептуализация – это не механическая, а особая интеллектуальная работа. Концепты не обитают в природе в готовом виде. Даже если допустить происхождение концептов от первоидей (архе), то и здесь нельзя исключить интеллектуального этапа их проникновения в социальную действительность. Концепты появляются в поле исследователя в виде образов и даже метафор. В лингвистике образные признаки концептов так и именуются «концептуальными метафорами» [4, с. 13–22].

Под концептуализацией отдельные исследователи понимают и превращение эмпирически чувственного знания в философско-теоретическое, «переход от эмпирического описания к связному объяснению (целостности знания)» [5, с. 155–156].

По этому принципу, кстати, должны отличаться кандидатские и докторские диссертации. В кандидатских диссертациях соискатели должны демонстрировать успехи в применении эмпирических методов исследования, то есть создавать те самые эмпирические описания, а в докторских – должны быть красочно представлены умения в построении концепций, то есть в концептуализации.

Творческую лабораторию концептуализации прекрасно раскрывает М. В. Ильин: «И слова, и действия, – пишет он, – могут быть собраны и соединены, как нам известно из опыта, самыми причудливыми способами. В результате их систематического соединения или т. н. концептуализации происходит восхождение от слов и действий к понятиям или концептам и «фактам» на уровень более высоких обобщений и понятийного мышления» [6, с. 394].

Как видим, в своем понимании концептуализации М. В. Ильин использует образ восхождения к вершинам понимания, подъем на некую пирамиду. Нам же концептуализация если и представляется пирамидой, то пирамидой перевернутой, причем перевернутой таким причудливым образом, что вершина ее скрывается от глаз в недрах имеющейся информации. Таким образом, эта пирамида

перевернутая и углубленная одновременно. Именно поэтому в операциональном отношении уголовно-процессуальная концептуализация представляется нам таким образом, что к концептам нужно не подниматься, до них, наоборот, нужно докапываться.

Но «подъем» и «спуск» – не единственные операциональные образы концептуализации. Так, А. В. Палагин для передачи функциональных нюансов концептуализации использует образ сжатия. «Смысл любого текста, подвергаемого концептуализации, – пишет он, – «сжимается» в концепт, а сам процесс концептуализации выступает формой представления знаний о той предметной области» [7, с. 42].

На наш взгляд, это весьма приемлемый образ и точный. Настояживает лишь то, что автор пишет так, будто любой текст может дать повод для результативной концептуализации. Нам же, напротив, представляется, что далеко не любой текст можно концептуализировать. Есть и тексты пустые, и понятия. Даже некоторые идеологемы могут оказаться высосанными из пальца. Думается, что в эпоху «информационного шума» этот факт можно особо и не доказывать. Поэтому здесь (в цитате) важным является прежде всего то, что концептуализация есть форма представления знаний, причем особых знаний. Впрочем, знания эти не рождаются, а становятся особыми в ходе самой концептуализации.

Образ сжатия символизирует стремление и к специфической минимизации информации. Причем, концептуализация вовсе не одно и то же, что реферирование. Нужен не просто минимум информации, а минимум необходимый и достаточный. Близки к истине авторы, полагающие, что «в конечном итоге всю процедуру концептуализации можно определить, как выявление в исследуемой области знаний упорядоченного минимума ключевых концептов и установление их связи между собой» [8, с. 379].

Более того, добавим от себя, что минимум этот должен быть, прежде всего, сущностным. Важно в ходе концептуализации не потерять эти ключевые моменты. Минимум здесь нужен не просто ради минимума.

Восхождение, погружение, сжатие... Все эти образы концептуализации наводят нас на очень внятную мысль – концептология, если определить ее очень просто, но при этом точно, – является своеобразной охотой за концептами. И все методические уловки в итоге – лишь охотничьи снасти. Но эти концепты (как объекты охоты) нужно понимать своеобразно, как некий пусковой толчок для самой концептуализации. И здесь закономерен вопрос: чем же в таком случае является концепт, выявление и системное смысловое оформ-

ление которого – главная цель концептуализации и самой концептологии? И чем такой концепт может быть в уголовном судопроизводстве?

Однако с образом охоты следует вести себя очень осмотрительно, поскольку этот образ может запустить нас и по ложному следу. Вполне возможно, что здесь скорее целесообразен другой подход – не только охоты, сколько приручения и даже разведения. И в этом случае на выручку приходит понятие концепции, которое можно трактовать как инструмент, который сам по себе способствует происхождению идей, то есть тех самых концептов. На эту мысль нас навела следующая философская позиция. «Философское творчество, – пишет философ И. И. Лапшин, – неоднократно сближалось с половым влечением, а создание системы – с деторождением. Понятия зачатия, в смысле начала деторождения и начала процесса творческого замысла, обозначаются в латинском языке одинаковым словом: *conceptio* – концепция. Зарожденное понятие и зародыш обозначаются одним термином: *conceptus*» [9, с. 181].

На основе этой замечательной цитаты можно сформулировать тезис: исследователь, производящий концептуализацию, это скорее не охотник, а родитель. Исследователь не только открыватель, но и в какой-то мере соучастник самого акта сотворения концепта. Поэтому и сам концепт может пониматься в какой-то мере процедурно (концептуально), как синтез процесса и результата. По мнению российского социолога Н. В. Романовского, концепт – это «начальная, первичная стадия «схватывания» понятия, формирования его, за чем следует концептуализация и появление концепции» [10, с. 15].

В приведенном определении мы видим и охотничью тему – «схватывание» понятия – и конструктивную. Идея «концепта-зародыша» проявляет себя и в ином ключе, как хранилище генетической информации об отдельной отрасли. Именно эту мысль мы и пытались вложить в наше доморощенное понятие «прима-концепта».

На почве «генетического» подхода к концепту появляется позиция, согласно которой концепт – это начальный этап оформления нового понятия, в его состав включаются не только логические характеристики понятия, но и все связанные с ним фоновые знания и знания о среде обитания данного понятия. «Концепт, – пишет Е. О. Опарина, – может быть определен как расширенное понятие: понятие без расширения – это предмет логики, описание наиболее существенных признаков предмета, его родовидовых отличий; концепт – предмет культурологии и описание типичной ситуации культуры. Концепт включает в себя не только предметно-логические

признаки, но и компоненты психологических, художественных, научных явлений, эмоциональных и бытовых ситуаций. Поэтому концепты не только определяются, но и переживаются эмоционально. Изучение содержания концептов – это стремление открыть «по ту сторону» естественного языка некий глубинный язык (подсознания, архетипов или массовых действий людей)» [11, с. 25].

Как видим, концепту приписывается и функция проникновения в иные миры. Эта позиция очень сильно солидаризируется с нашим пониманием концептуально-идеологического подхода, который в конечном итоге трансформируется в уголовно-процессуальную концептологию; солидаризируется искренним стремлением пробыть с знанием и пониманием к сакральному знанию. Уголовное судопроизводство – это не только отрасль права. Это культурное образование, состоящее из многих слоев, и в каждом слое есть свои подсказки и указатели к исходным концептам. Уголовное судопроизводство, как культурный феномен, имеет свою особую концептуальную память.

В современных условиях концептуализация обретает еще одну важнейшую функцию. Функцию созидания новых концептов. Мир стремительно меняется, из-под многих социальных институтов уходят их исторические основания. Социальные технологии нуждаются в новых точках опоры и роста. Нужны такие точки и современному уголовному судопроизводству.

Список литературы:

1. *Веселков Ф. С.* Сто идей-резервов высшей школы России. СПб., 2007.
2. *Щербин В. К.* Социологическая концептология: проблемы и перспективы развития // Социология: научно-теоретический журнал. 2011 № 2.
3. *Крестовников О. А.* Проблемы системных исследований в криминалистике // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник 2006–2007. М., 2007. Вып. 33.
4. *Пименова М. В.* Концептология на современном этапе (способы исследования концептуальных структур) // Гуманитарный вектор. 2017. Т. 12. № 5.
5. *Разумовский О. С.* Логика концептуализации и теоретизации в контексте развития теории // Концептуализация и смысл. Новосибирск, 1990.

6. *Ильин М. В.* Слова и смыслы. Опыт описания ключевых политических понятий. М.: Рос. полит. энцикл., 1997.
7. *Палагин А. В.* Основы знание-ориентированных технологий // Наука та наукознавство. 2004. № 1.
8. *Абушенко В. Л., Кацук Н. Л.* Концепт // Постмодернизм: Энцикл. М., 2001.
9. *Лапшин И. И.* Философия изобретения и изобретение в философии М., 1999.
10. *Романовский Н. В.* Понятийные проблемы социологии: поиск адекватной интерпретации // Социс. 2010.
11. *Опарина Е. О.* Реферат на: *Степанов Ю. С.* Концепты: Тонкая пленка цивилизации. М., 2007. 248 с. // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 6. 2008. № 2.

О РАЗРАБОТКЕ ПРОЕКТА КОНЦЕПЦИИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕХНОЛОГИЙ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В СИСТЕМЕ МВД РОССИИ

А. В. БЕЦКОВ,

*начальник кафедры информационных технологий,
доктор технических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Н. В. ЛУКАШОВ,

*ведущий научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
кандидат физико-математических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В работе рассмотрены проблемы концептуализации использования искусственного интеллекта в системе МВД России, включая систематизацию основных направлений его применения в оперативно-служебной деятельности подразделений, а также проработку правовых и организационных основ внедрения и использования искусственного интеллекта в данной деятельности. Предметом исследования является деятельность подразделений МВД России, а также технологии искусственного интеллекта, которые могут быть использованы для ее совершенствования. Целью работы является разработка проекта Концепции использования искусственного интеллекта для повышения эффективности оперативно-служебной деятельности подразделений МВД России. Полученные результаты включают обоснованный перечень наиболее перспективных направлений совершенствования деятельности подразделений МВД России для приложения определенных технологий искусственного интеллекта.

Ключевые слова: *органы внутренних дел, искусственный интеллект, оперативно-служебная деятельность, государственное и муниципальное управление.*

Внедрение информационных телекоммуникационных технологий, «цифровизация» основных сфер человеческой деятельности в последнее время вышли на уровень развития и внедрения в эту деятельность систем, способных частично или полностью реализовывать когнитивные и аналитические функции, ранее

присущие исключительно людям. Такие технологии и системы сегодня принято обобщенно относить к искусственному интеллекту (далее – ИИ).

В деятельности подразделений МВД России также имеется множество задач, решение которых возможно на основе применения технологий и систем ИИ. Вместе с тем на сегодняшний день данная работа носит фрагментарный характер. Для научного обоснования решения проблемы концептуализации использования ИИ в деятельности подразделений МВД России Академии управления МВД России была поручена разработка соответствующей концепции.

При этом задачи исследования сформулированы следующим образом:

- определить и отразить в Концепции;
- цели, задачи, принципы, механизмы реализации и основные направления практического применения ИИ в оперативно-служебной деятельности подразделений МВД России;
- правовые основы использования ИИ в оперативно-служебной деятельности подразделений МВД России;
- сферы применения ИИ в оперативно-служебной деятельности подразделений МВД России, исключаящие противоречия с действующими нормативными правовыми актами;
- конкретные сроки реализации Концепции (этапы);
- сформировать оценочные показатели (количественные и качественные), характеризующие эффективность выполнения целей и основных направлений практического применения технологий искусственного интеллекта в подразделениях МВД России;
- провести экспертный опрос заинтересованных подразделений МВД России и доработать проект концепции с учетом мнений подразделений.

Для работы над проектом Концепции был сформирован авторский коллектив из числа сотрудников и работников Академии управления МВД России в следующем составе: Бецков А. В. (руководитель авторского коллектива), Анисин А. Л., Баранов В. В., Васильева И. Н., Воронов А. М., Гаврилин Ю. В., Гонов Ш. Х., Демин Г. И., Жирнов Ю. Н., Казначеева Е. В., Костин С. Г., Лапунова Ю. А., Лукашов Н. В., Наумов Ю. Г., Пестов Н. Н., Пинкевич Т. В., Пожарский Д. В., Пырченкова Г. С., Ситковский А. Л., Торопов Б. А., Ходякова Н. В., Холостов К. М. В состав авторского коллектива также вошли представители ФКУ «ГИАЦ МВД России».

В настоящее время работа над проектом концепции близится к завершению. Предполагается, что концепция станет базовым документом для организации и правового регулирования отношений в сфере использования технологий ИИ для обеспечения деятельности МВД России. Положения должны учитываться при разработке и реализации Государственных программ Российской Федерации, Государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ, федеральных и ведомственных целевых программ, проектов, плановых документов, эффективность исполнения которых может быть повышена на основе применения технологий искусственного интеллекта.

Структура проекта концепции состоит из семи частей:

1. Общие положения, в которых обозначены правовые основания, основные понятия, современные и перспективные технологии ИИ.

2. Цель, задачи и принципы реализации Концепции. В числе последних – законность, системность, обоснованность, направленность на решение наиболее актуальных проблем системы МВД России, соответствие уровня подготовки личного состава уровню применяемых технологий ИИ, экономическая эффективность, непрерывность научного сопровождения, межведомственное взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, научным сообществом и коммерческими организациями.

3. Органы внутренних дел (далее – ОВД) как субъект применения технологий ИИ. В данном разделе освещена специфика правового регулирования использования ИИ в ОВД, состояние готовности системы МВД России, проблемы и риски использования соответствующих технологий.

4. Современные и перспективные ТИИ в деятельности ОВД. В данном разделе на основе сравнительного анализа потребностей ОВД в решении конкретных проблем оперативно-служебной деятельности, с одной стороны, а также возможностей и финансово-экономических показателей конкретных технологий ИИ, с другой стороны, приведены рекомендации по очередности и масштабу их внедрения.

5. Направления применения ИИ в деятельности ОВД. На основе шести приоритетных направлений развития и использования технологий искусственного интеллекта, определенных Российской Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 г. определены конкретные группы

технологий применительно к конкретным видам оперативно-служебной деятельности ОВД.

6. Механизм реализации Концепции. В качестве приоритета для успешной реализации определено научно-методическое обеспечение на основе центров компетенции применения технологий ИИ в системе МВД России, выполняющих следующие функции:

- обучение и переподготовка личного состава, непосредственно применяющего, эксплуатирующего технологии ИИ, а также руководителей применяющих и эксплуатирующих подразделений;

- поддержание контактов с разработчиками применяемых технологий ИИ, носителями необходимых знаний, научными и иными организациями по вопросам применения эксплуатируемых и перспективных технологий ИИ;

- консультативная, а при необходимости практическая помощь практическим органам по вопросам использования технологий ИИ в режиме реального времени.

Реализация концепции разделена на три этапа:

1. Подготовительный этап, до 2024 г., предусматривающий проведение апробации технологий ИИ для выявления проблем обеспечения жизненного цикла, организационного и нормативного правового обеспечения, оценку критериев эффективности, формирование перечня и направлений внедрения ИИ на втором этапе, разработку ведомственной целевой программы внедрения и использования ИИ в системе МВД России.

2. Основной этап, 2025–2030 гг. Полномасштабное внедрение ИИ в системе МВД России в соответствии со специально разработанной ведомственной программой.

3. Оценка эффективности и механизм контроля применения технологий ИИ в ОВД. При этом в качестве критериев эффективности определено: улучшение показателей оперативно-служебной деятельности; повышение производительности труда личного состава, решение особо важных задач.

К показателям и индикаторам достижения эффективности, в частности, отнесены:

- затраты на улучшение показателей ведомственной оценки деятельности в результате применения технологий ИИ по сравнению с аналогичным результатом, достигнутым иными способами – за счет наращивания количества личного состава, использования дополнительных технических или иных средств и ресурсов;

- затраты на улучшение показателей вневедомственной оценки деятельности в результате применения технологий ИИ

по сравнению с аналогичным результатом, достигнутым иными способами – за счет наращивания количества личного состава, использования дополнительных технических или иных средств и ресурсов;

- соотношение численности руководителей и исполнителей (количество подчиненных на одного руководителя); финансовые затраты на получение заданного объема результатов труда личного состава (экономия расходов материально-технических и иных ресурсов);

- временные затраты на получение заданного объема результатов труда личного состава;

- соотношение показателей смертности и причинения тяжкого вреда здоровью граждан, а также иных лиц, находящихся на территории или в юрисдикции Российской Федерации до и после внедрения технологий ИИ;

- оценка роли и места внедренной конкретной технологии ИИ при решении отдельной особо важной государственной задачи, поставленной руководством страны ОВД, как Федеральному органу исполнительной власти. Сравнительный анализ возможных сценариев развития событий при решении поставленной задачи с использованием примененной технологии ИИ и без его использования, при условии перераспределения затраченных ресурсов в пользу иных средств и методов.

Проект концепции использования ИИ в деятельности подразделений МВД России может быть взят за основу одноименной концепции, которая будет использоваться при реализации функций по разработке, внедрению и эксплуатации технических решений с использованием ИИ в системе МВД России.

Список литературы:

1. О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных»: Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.09.2020).

2. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ

от 21 декабря 2016 г. № 699 / СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.09.2020).

3. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203.

4. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.09.2020).

5. Об утверждении Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 года: распоряжение Правительства РФ от 19 августа 2020 г. № 2129-р // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.09.2020).

МОДЕЛИРОВАНИЕ ЕСТЕСТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В ИНТЕРЕСАХ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОПЕРАТИВНО-СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ МВД РОССИИ

А. В. ШАПКИН,

*начальник Управления
информационных технологий
(Департамент информационных
технологий, связи и защиты информации МВД России)*

Аннотация. Показаны значимость и необходимость создания нового научного направления по применению в МВД России современных методов биологии и информатики, которое обусловлено реализацией Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года. Предсказан выход России в мировые лидеры в одном из наиболее перспективных направлений развития научной мысли – биоинформатики.

Ключевые слова: биоинформатика, ДНК-анализ, информационные технологии, искусственный интеллект, естественный интеллект.

Введение

Подходы к созданию систем искусственного интеллекта после Указа Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» должны были в корне поменяться, так как теперь в нашей стране есть четкие требования и формулировки к искусственному интеллекту.

На практике, как и ранее, подходы к созданию систем искусственного интеллекта зачастую сводятся к поискам решений, результаты которых лишь внешне похожи на работу естественного интеллекта.

Применение методов биоинформатики для моделирования естественного интеллекта до Указа Президента РФ № 490 [1] в мировой практике не рассматривалось. В ходе реализации Национальной стратегии развития искусственного интеллекта Россия станет первопроходцем и сможет закрепить лидерство в данном сег-

менте науки, в случае если мы сможем прервать практику имитации реализации и пиара на искусственном интеллекте.

Более 90 % всех программных решений, позиционируемых как ИИ, в Российской Федерации таковыми теперь не являются.

В рамках доклада рассмотрим, как задачи моделирования естественного интеллекта вытекают из перспективных задач научно-технического обеспечения деятельности МВД России, касающихся применения технологий искусственного интеллекта, которые в настоящее время находят широкое использование во всех сферах жизнедеятельности.

Направления применения методов биоинформатики

Исследование возможностей и механизмов применения технологий анализа больших данных, искусственного интеллекта и методов биоинформатики являются приоритетами развития научно-технической политики МВД России.

Основной задачей биоинформатики, в сравнении с биологией и информатикой, является проведение мероприятий по анализу данных (с использованием информационных технологий), полученных в результате биологических экспериментов (симбиоз указанных наук)¹.

Как методы биоинформатики могут помочь МВД России в ее правоохранительной деятельности? Ответ очевиден – получение новых знаний из биологического материала, полученного с мест совершения преступлений, наиболее эффективными из которых могут стать исследования ДНК человека, в результате проведения которых можно получить информацию о месте рождения, национальности и цвете волос, кожи и глаз. В настоящее время данные исследования находятся в зачаточном состоянии и должным образом не развиваются.

Уже накопленная генетическая информация в Министерстве (при проведении классических ДНК-экспертиз) при проведении указанных мероприятий использоваться не сможет, так как содержит исключительно обобщенные данные по конкретным локусам ДНК [2].

В рамках статьи попытаемся разобраться, как взаимосвязаны вопросы создания естественного интеллекта и перспектив-

¹ В постановлении Совета Министров Союзного государства № 26 от 16 июня 2017 г. термин «биоинформатика» определяется как совокупность методов компьютерного анализа последовательностей нуклеотидов, применяемая в исследованиях геномов для выявления в них искомых свойств.

ные задачи научно-технического обеспечения деятельности МВД России в части использования искусственного интеллекта.

Полноценная реализация естественного интеллекта возможна при эмуляции в виртуальной цифровой инфраструктуре всех этапов онтогенеза организма из одной клетки.

Выращивание организма по информации, хранящейся в ядре клетки (хромосомы, нуклеотидные последовательности), даст возможность изучения и визуализации организма на любом этапе развития и соответственно позволит получать такие характеристики, как: пол, индивидуальные анатомические признаки (формы лица, головы, фигуры, конечностей), имеющиеся нарушения в физическом развитии и иные признаки, изначально закодированные в ДНК человека, животного или растения.

Указанные задачи, безусловно, инновационны, и сложно сейчас представить их практическую реализацию, но это не значит, что над ними не нужно работать, так как это очень сложно. Современная наука частенько в свое время также постоянно подвергалась критике со стороны консервативно настроенной общественности, сейчас же все ищут ту нишу, в которой можно преуспеть.

Указанные мной исследования находятся на стыке различных наук (цитология, генетика, информатика, эмбриология, физика, химия, биология и т. д.) и в целом в настоящий момент не сильно развиты как в мире, так и в Российской Федерации в частности, так как нет четкого понимания, насколько это все возможно реализовать на практике.

Важно уже сейчас активно проводить фундаментальные исследования в данной области и полноценно их финансировать.

Достижение практических результатов в правоохранительной деятельности позволит не только повысить эффективность выполнения полицейских функций, но и в целом позитивно скажется на развитии инновационных технологий в нашей стране. А практическая реализация всех этапов предлагаемого подхода позволит вывести российскую науку в мировые лидеры в одном из наиболее перспективных направлений развития научной мысли.

Новая эра развития человечества наступит после завершения указанных задач, кто будет первым – тот и будет лидером в мире.

Необходимо признать, что указанные исследования преимущественно проводятся за рубежом, отсутствие научной российской базы в данном направлении в долгосрочной перспективе непременно приведет к зависимости от иностранных технических решений в данном сегменте криминалистической деятельности.

Правоохранительные задачи – это лишь небольшая часть тех злободневных вопросов, которые мы сможем решать в случае успешной реализации проекта. Так, вопросы процесса роста раковых клеток, создания и проверки новых видов лекарств (в том числе и от коронавируса COVID-19) можно будет изучать в виртуальной среде намного быстрее и, соответственно, эффективней.

Динамичное внедрение методов биоинформатики в правоохранительной деятельности связано с развитием уровня преступности и преступников в частности, сейчас обнаружить следы рук на месте преступления для их дальнейшей дактилоскопической обработки, как правило, не составляет труда лишь для бытовых случаев. Заранее подготовленные и резонансные преступления совершаются с использованием средств, препятствующих оставлению на месте совершения преступления следов рук и пальцев. При этом вероятность оставить биологические следы значительно выше.

Мировая и отечественная практика применения ДНК-анализа в криминалистике показала их преимущества в сфере идентификации личности неизвестного индивида по сравнению с другими известными в криминалистике методами идентификации. Причем ДНК идентифицируемой личности может быть получена практически из любых оставленных этой личностью биологических следов.

В настоящее время в МВД России активно используется метод анализа локусов STR. Текущие методы криминалистического ДНК-анализа позволяют исследовать практически все ткани и биологические жидкости организма, содержащие ДНК (сперма, кровь, слюна, волосы, иные ткани).

ДНК-анализ проводится путем сравнения ДНК, полученной от идентифицируемого лица или с места преступления, с другой ДНК, имеющейся в распоряжении криминалистов.

Давайте выделим ключевые задачи, решение которых позволит существенно повысить эффективность деятельности правоохранительных органов за счет применения современных технологий анализа ДНК. Таковыми являются:

- повышение раскрываемости тяжких и резонансных преступлений;
- формирование объективной (качественной) доказательной базы для привлечения преступников к ответственности;
- расследование серийных преступлений против личности;
- идентификация личности преступников и их жертв.

Среди крупных государственных проектов стоит выделить научно-техническую программу союзного государства «Разработка

инновационных геногеографических и геномных технологий идентификации личности и индивидуальных особенностей человека на основе изучения генофондов регионов союзного государства» («ДНК-идентификация») [3].

Программа направлена на решение комплексной задачи улучшения качества жизни населения Союзного государства. Улучшение качества жизни населения входит в приоритеты социально-экономической политики Республики Беларусь и Российской Федерации и общей согласованной социальной политики Союзного государства.

Исполнение задач Программы будет реализовано путем разработки отечественных инновационных технологий.

Для решения в рамках Программы поставленных задач выбраны такие компоненты улучшения качества жизни, как повышение безопасности граждан от внешних насильственных действий, включая акты терроризма и серийные преступления.

Другим направлением работ по Программе выбрано прогнозирование на основе ДНК-технологий возникновения и развития ряда заболеваний, в первую очередь широко распространенных (сердечно-сосудистых, эндокринных, аутоиммунных, костно-мышечных, онкологических и некоронарогенных заболеваний сердца), для снижения уровня заболеваемости населения. В настоящее время в России и Беларуси такой анализ ДНК проводят в инициативном порядке в основном отдельные негосударственные организации по индивидуальным обращениям граждан.

Также следует отметить, что в рамках соглашения о сотрудничестве между МВД России и федеральным государственным бюджетным учреждением «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт» исполняется ряд работ, касающихся ДНК-анализа.

26 июня 2000 г. объявлено о том, что работы по расшифровке генома человека, начавшиеся в 70-х гг., успешно завершены. В настоящий момент мы имеем возможность свободного доступа к открытым базам данных, содержащим все последовательности ДНК. Наиболее представительным является GenBank, поддерживаемый национальным центром биотехнологической информации США (NCBI), в России, к сожалению, подобных банков данных нет.

В июне текущего года Президентом Российской Федерации по итогам совещания по вопросам развития генетических технологий поручено Правительству Российской Федерации, при участии Национального исследовательского центра «Курчатовский институт», обеспечить создание и функционирование информационно-

аналитической системы хранения и обработки генетических данных «Национальная база генетической информации», включая разработку форматов хранения и передачи данных, сопутствующих поисковых программ и программных средств.

В целях использования имеющегося научного задела и комплексного учета интересов МВД России при реализации Поручения Департаментом направлено информационное письмо о готовности проведения совместной работы.

С учетом сказанного, может показаться, что мы серьезно продвинулись в части исследования ДНК и использования полученных знаний. Вместе с тем указанные исследования направлены на выявление частных закономерностей (на основе сравнения локусов) и не приближают нас к пониманию принципов, заложенных природой и используемых при развитии живых организмов.

Давайте вернемся к нашей стратегической задаче (реализация всех этапов онтогенеза организма в виртуальной цифровой инфраструктуре) и посмотрим на проблему глазами ИТ-специалиста. Для этого выделим базовые вопросы, на которые могут ответить люди, не имеющим биологического образования, но понимающие что вся информация о развитии организма записана линейно нуклеотидными последовательностями:

как можно, имея двухбитные (00 – аденин, 01 – тимин, 10 – гуанин, 11 – цитозин) линейные последовательности, создать цифровую модель организма?

Безусловные рефлексы (нервная система, взаимосвязи нейронов мозга) кодируются в мусорной ДНК?

Можно много фантазировать по данному направлению, но мы не готовим новую книгу в раздел научной фантастики. Давайте кратко пройдемся по всем этапам создания виртуальной инфраструктуры:

1. Выбор объекта эксперимента – получение нуклеотидных последовательностей всех хромосом.

2. Загрузка всей информации в специализированную Базу данных – (несколько полных геномов разных объектов одной группы).

3. Анализ загруженной информации – выявление тандемных повторов (в том числе инвертированных).

4. Выявление участков ДНК, ответственных за развитие специфических функций или анатомические признаки.

5. Поиск алгоритмов, позволяющих реализовать выявленные закономерности.

Визуализация результатов

Решив указанные вопросы, можно подойти к возможности моделирования естественного интеллекта, так как, создав цифровую модель организма, мы не только реализуем записанную в ДНК программу развития организма по формированию его тканей и органов, но в том числе и сформируем цифровую модель нервной системы, учитывающую особенности формирования нервных клеток и их взаимосвязей между собой.

В Академии управления МВД России уже есть технологический задел по решению большей части задач, которые выше указаны. С деталями реализации части этапов создания виртуальной инфраструктуры развития организмов можно ознакомиться, прочитав магистерскую диссертацию по теме «Использование методов биоинформатики в деятельности МВД России» [4].

Выводы

Таким образом, как было обещано в начале доклада, связать естественный интеллект и перспективные задачи научно-технического обеспечения деятельности МВД России мы смогли с помощью биоинформатики. На основе вышеизложенного можно прийти к очевидному тезису – «Текущие технологии искусственного интеллекта – атавизм», т. е. нам нужно идти к полнофункциональной реализации «Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года [1], с учетом основных направлений дальнейшего развития ИСОД МВД России [5].

Биоинформатика включена в Концепцию научно-технической политики Министерства внутренних дел Российской Федерации до 2030 года и рассматривается при создании совета главных конструкторов МВД России, в части включения инновационного направления деятельности – «Технологии искусственного интеллекта и методы биоинформатики».

Также учтена в техническом задании на НИР «Теоретические и экспериментальные исследования по созданию комплекса технологических решений (искусственный интеллект) для обработки больших данных в сфере внутренних дел», шифр «Семантика».

В современном мире инновационные решения вырастают на стыке наук, и описать все в коротком докладе невозможно. Тема достаточно новая, в ближайшее время биоинформатика превратится в самостоятельную науку и сможет ответить на вопросы, которые до настоящего момента для человечества не достижимы.

Список литературы:

1. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490.
2. *Шапкин А. В., Кубасов И. А.* Использование методов биоинформатики в деятельности МВД России. «Профессионал». 2020. № 1 (153).
3. О научно-технической программе Союзного государства «Разработка инновационных геногеографических и геномных технологий идентификации личности и индивидуальных особенностей человека на основе изучения генофондов регионов Союзного государства: постановление Совета Министров Союзного государства от 16 июня 2017 г. № 26 («ДНК – идентификация»).
4. Магистерская диссертация Шапкина А. В. по теме «Использование методов биоинформатики в деятельности МВД России». Академия управления МВД России, 2020.
5. *Шапкин А. В., Кубасов И. А.* Основные направления дальнейшего развития ИСОД МВД России на период с 2020 по 2024 гг. Сборник статей Международной научно-практической конференции: Стратегическое развитие системы МВД России: состояние, тенденции, перспективы, 2019.

ВЫСТУПЛЕНИЯ НА СЕКЦИОННЫХ ЗАСЕДАНИЯХ

АНАЛИЗ ЦИФРОВОГО КОНТЕНТА СОЦИАЛЬНЫХ СЕТЕЙ НА ПРЕДМЕТ ВЫЯВЛЕНИЯ ОПЕРАТИВНО ЗНАЧИМОЙ ИНФОРМАЦИИ

Д. П. АЛЕЙНИКОВ,

*доцент кафедры
информационно-правовых дисциплин
кандидат технических наук
(Восточно-Сибирский институт МВД России)*

М. Б. РУДЕНКО,

*профессор кафедры
информационно-правовых дисциплин,
кандидат технических наук, доцент
(Восточно-Сибирский институт МВД России)*

Аннотация. В данной статье рассматривается возможность использования программного обеспечения, способного выполнять анализ цифрового контента социальных сетей на предмет выявления оперативно значимой информации. Анализ цифрового контента основывается на применении специального алгоритма, использующего технологии парсинга. Парсинг – это автоматический процесс сбора и систематизации информации, размещенной на определенных цифровых площадках, при помощи специальных программ. Реализация данного алгоритма выполнена с использованием объектно-ориентированного языка программирования высокого уровня «Python». Взаимодействие с социальными сетями может осуществляться посредством сбора данных с открытых web-страниц или с использованием открытого интерфейса API. Выбор языка программирования «Python» основывается на его относительной простоте применения и разнообразии большого количества доступных библиотек с открытым исходным кодом, что повышает возможность их редактирования и широкого использования.

Ключевые слова: интернет, оперативно-розыскная деятельность, оперативно-розыскное мероприятие, парсинг, веб-скрейпинг.

В настоящее время социальные сети дают возможность пользователям делиться контентом с большим количеством людей по всему миру. А для компаний это эффективный канал коммуникации с потребителем. С появлением социальных сетей, в которых лидеры мнений набирают миллионы подписчиков, возросла эффективность поиска целевой аудитории. С развитием интернета растет количество пользователей социальных сетей. По состоянию на январь 2020 г. активными пользователями интернета стали почти 4,54 млрд человек, что составляет 59 процентов населения мира. Больше всего интернет-пользователей в Китае, Индии и США. Открытость социальных сетей позволяет публиковать информацию в свободный доступ и передавать ее широкой массе людей, что способствует формированию общественного мнения пользователей путем предоставления искаженной и недостоверной информации [1–3].

Для выявления оперативно значимой информации в социальных средах нами предлагается к применению разработанное программное обеспечение в среде программирования на языке высокого уровня «Python».

В основе работы программы лежит применяемый алгоритм, который имитирует деятельность человека в сети интернет, позволяющий копировать, сохранять и анализировать необходимую информацию. В компьютерной терминологии такие программы принято называть ботами. Данный бот написан на языке программирования «Python» с подключенной библиотекой Selenium WebDriver. Selenium WebDriver – это программная библиотека для управления браузерами. WebDriver представляет собой драйверы для различных браузеров и клиентские библиотеки на разных языках программирования, предназначенные для управления этими драйверами.

В программе необходимо указать данные авторизации исходного аккаунта, с которого выполняется анализ данных и целевые ID страниц (группы в социальных сетях), которые необходимо анализировать (наиболее популярные страницы, с большим количеством активных пользователей).

При запуске программы выполняется открытие управляемого браузера в скрытом режиме (headless) и осуществляется переход на веб-ресурс целевой социальной сети с последующим автоматическим анализом содержимого страниц. Анализ заключается в сравнении цифрового контента записей социальной сети (изо-

бражения, комментарии) с содержимым базы данных недопустимого контента.

Ниже представлен пример парсинга популярной группы в социальной сети Instagram. При запуске бота нам необходимо указать данные авторизации аккаунта, с которого будет происходить анализ данных. После первой успешной авторизации бот сохраняет данные cookie браузера для последующих беспрепятственных доступов к содержимому сайта. Далее боту указывается web-адрес группы, анализ которой будет проводиться, и путь к базе данных ключевых слов и изображений. После ввода исходных данных бот открывает web-браузер в скрытом режиме, переходит на целевую web-страницу и приступает к просмотру содержимого записей, комментариев, изображений. При выявлении недопустимого контента он отмечает его как нежелательный к распространению и сохраняет в отдельном файле. Общий вид работы программы анализа цифрового контента в режиме открытого браузера представлен на рисунке 1. Блок схемы работы программы представлены на рисунке 2.

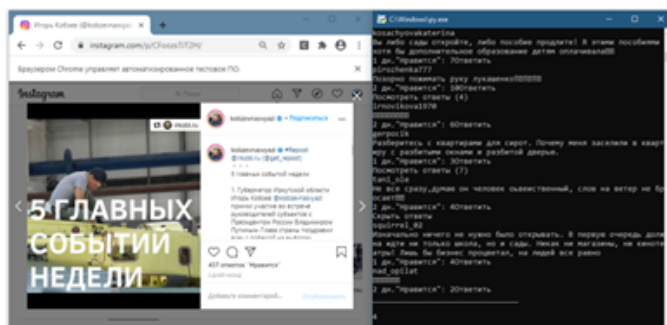


Рисунок 1. Общий вид работы программы анализа цифрового контента в социальной среде Instagram

Таким образом, применяя данное программное обеспечение, можно автоматизировать процесс выявления незаконных действий в сети интернет в различных социальных сетях, реализовав при этом концепцию «Онлайн- полицейский». Также данные алгоритмы могут быть полезны для осуществления автоматического анализа цифрового контента на других web-площадках сети интернет и поиска онлайн-следов пользователей для обеспечения оперативно розыскной деятельности.

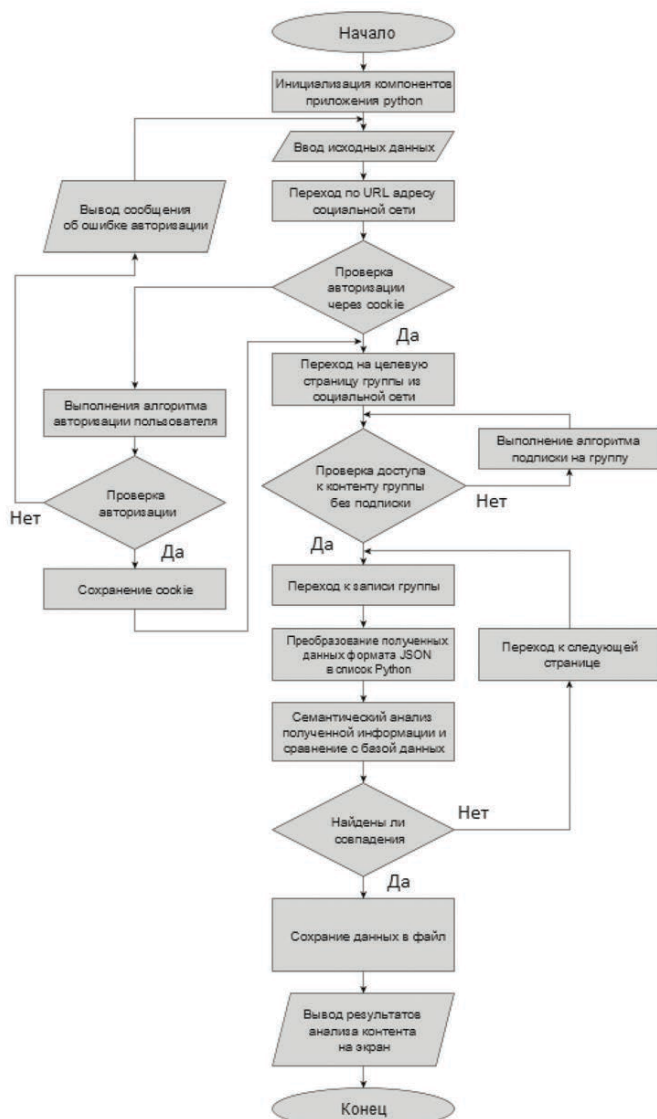


Рисунок 2. Блок-схема алгоритма работы программы анализа цифрового контента в социальной среде

Список литературы:

1. *Поликарпов Е. С.* Компьютерная разведка: учебное пособие. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2018. 198 с.
2. *Осипенко А. Л.* Особенности оперативно-розыскных мероприятий в сети Интернет// Теория оперативно-розыскной деятельности: учеб. / под ред.
3. *К. К. Горяинов, В. С. Овчинский.* 4-е изд., перераб. и доп. М., 2018.
4. *Паламарчук А. В.* Правовое регулирование правоотношений в сети Интернет. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/nauka/execution/document-72010/>.

ОСОБЕННОСТИ ЛИЧНОСТИ ПРЕСТУПНИКА, СОВЕРШАЮЩЕГО НЕЗАКОННУЮ РУБКУ ЛЕСНЫХ НАСАЖДЕНИЙ

АМАРСАЙХАН МАНЛАЙ,

*адъюнкт факультета подготовки
научных и научно-педагогических кадров
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье рассматриваются основные характеристики субъектов, совершающих незаконную рубку лесных насаждений. Основываясь на анализе материалов российской и монгольской правоприменительной практики, автор обращает внимание на экономические и культурные факторы, определяющие условия формирования личности преступника, – бедность и маргинализацию населения. С учетом доступности технических приспособлений, облегчающих совершение незаконных рубок, и относительно высокого спроса на нелегально заготовленную древесину, делаются выводы о перспективах профессионализации преступного поведения.

Ключевые слова: *расследование преступлений, личность преступника, криминалистическая характеристика, следователь, незаконная рубка лесных насаждений.*

Изучение особенностей личности преступника представляет важное направление междотраслевых научных исследований: влияние индивидуальных социально-демографических, психологических и иных признаков на формирование умысла, профессионализацию преступного поведения, вероятные направления противодействию уголовному преследованию получили осмысление в уголовно-правовой [1, с. 3–5], криминологической [2, с. 8–11] и криминалистической науке [3, с. 30–39]. Применительно к специфике лиц, совершающих экологические преступления, получены исследовательские результаты, основанные на анализе служебного положения и обстановки их совершения [4, с. 93–100], но подробный «портрет» преступника, совершающего незаконную рубку лесных насаждений, в современных криминалистических знаниях представлен фрагментарно [5, с. 43–71]. Между тем совершенно справедливо суждение о том, что склонность к экологическому нигилизму не в полном объеме отражает особенности личности преступника, совершающего незаконную рубку лесных насаждений [6, с. 11].

В связи с изложенным изучение личности преступника, совершающего незаконную рубку лесных насаждений, обладает актуальностью, а использование в целях исследования опыта двух стран – России и Монголии – позволяет получить научные результаты, представляющие интерес как для дальнейших научных исследований, так и для совершенствования правоприменительной деятельности.

К детерминантам совершения экологических преступлений ученые справедливо относят такие обстоятельства, как отсутствие легальной возможности добычи средств к существованию, что в сочетании с низкой экологической культурой мотивирует субъекта к совершению экологических преступлений [7, с. 52–62]. Незаконная рубка леса не является в этом смысле исключением; более того, данное преступление может совершаться лицом как из корыстных побуждений, так и для удовлетворения личных потребностей. Из этого можно заключить, что при совершении незаконной рубки лесных насаждений побудительными факторами преступного поведения выступают условия жизни и формирования личности преступника.

При изучении личности преступника анализируются социально-демографические особенности, психологические черты и специфика поведения при подготовке, совершении и сокрытии следов преступления. По результатам обобщения материалов уголовных дел, возбужденных в связи с незаконной рубкой лесных насаждений, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, незаконная рубка лесных насаждений совершается преимущественно лицами мужского пола, что обусловлено физически тяжелыми способами, применяемыми в процессе валочных и распиловочных работ. Вместе с тем порядка 4 % осужденных по изученным уголовным делам составили женщины, оказывавшие содействие в последующих перевозке и сбыте незаконно заготовленной древесины. Средний возраст осужденных составил 30–49 лет (65 % уголовных дел), доля граждан более младшего возраста (18–30 лет) составила около 25 %. 23 % обвиняемых поддерживали фактические брачные отношения, 58 % состояли в зарегистрированном браке. Почти две трети обвиняемых имели на иждивении малолетних детей. При этом только 20 % были устроены на постоянную работу, около 10 % осуществляли трудовую деятельность по срочному трудовому договору. Таким образом, около 70 % обвиняемых совершили преступления, не имея иного регулярного источника доходов.

Во-вторых, свыше 80 % осужденных занимались незаконной рубкой лесных насаждений в виде промысла, и 64 % из них ранее

привлекались к различным видам ответственности за совершение противоправных действий в экологической сфере (в том числе 9 % – к уголовной). Наличие стойких антиобщественных установок в сочетании с низкой экологической культурой позволяет заключить, что интенсивность противоправных действий оказывается весьма высокой, а раскаяние в содеянном – номинальным.

72 % осужденных имели уровень образования не выше среднего и осуществляли непосредственно незаконную рубку, прилагая физические усилия и организуя транспортировку незаконно заготовленной древесины к месту хранения или сбыта. 28 % обвиняемых имели более высокий уровень образования и осуществляли действия, связанные с незаконным оборотом древесины, а не с ее заготовкой, либо обеспечивали незаконную рубку лесных насаждений легальным прикрытием (разрешительные документы, лесорубочные билеты, товарно-транспортные накладные). Для них характерно отрицание вины в причастности к организованной преступной деятельности, свою мотивацию они в большинстве случаев объясняют материальной нуждой, а содеянное – эпизодом, носящим случайный характер.

В-третьих, большинство осужденных действовало из корыстных побуждений, включающих как стремление к незаконному обогащению, так и намерение избежать материальных затрат. Только 6 % осужденных находились в трудовых отношениях с работодателем, имеющим разрешение на проведение лесорубочных работ, а остальные в момент совершения преступления действовали инициативно и осознанно осуществляли незаконную рубку лесных насаждений.

Большинство лиц, совершающих наиболее распространенные экологические преступления, являются жителями сельской местности, для которых характерными чертами служат низкий уровень правосознания, наличие навыков обращения с распиловочной техникой, низкий материальный достаток. Состояние инфраструктуры в сельской местности в современный период оценивается удручающе [8, с. 51–56]. Из этого следует, что вырубка лесных насаждений становится способом добычи средств к существованию, к которому – при осознании его противоправности – у субъекта формируется толерантное отношение.

Можно отметить и достаточно рациональную позицию в стадии досудебного производства по уголовному делу. Так, будучи застигнутыми при совершении противоправных действий, абсолютное большинство субъектов впоследствии полностью признавали вину в их совершении. Однако относительно намерения продолжить

преступную деятельность высказывались отрицательно: так, лица, задержанные при перевозке древесины, не признавали намерения ее впоследствии сбыть; приобретатели указывали на желание использовать купленную древесину исключительно для личных нужд; а заготовители в большинстве случаев отрицали намерение последующего сбыта. Такая позиция в целом оказалась перспективной: ни по одному из изученных дел не было доказано факта совершения преступления организованной группой; более чем 95 % осужденным наказание было назначено в связи с совершением одного из противоправных действий, перечисленных в ст. 24.6 УК Монголии (либо, например, исключено обвинение по ст. 191.1 УК РФ, и приговор вынесен только в связи с незаконной рубкой лесных насаждений).

Таким образом, можно заключить, что личность преступника, совершающего незаконную рубку лесных насаждений и связанные с ней действия в области оборота древесины, характеризуется рядом особенностей, наличие которых позволяет выделить:

- лиц, действующих из корыстных побуждений в виде промысла или для регулярного удовлетворения материальных потребностей, руководствующихся хищническим отношением к природе и полагающим незаконные действия допустимым или даже единственным источником дохода;

- лиц, являющихся частью криминальных бизнес-структур, деятельность которых находится в общей цепи незаконных действий и может выступать в ней связующим звеном (они также действуют из корыстных побуждений, но не демонстрируют выраженного правового нигилизма по отношению к природе, но являются более опасными и более информированными об обстоятельствах незаконного оборота древесины).

Таким образом, совершение незаконных рубок лесных насаждений практикуется преимущественно в виде промысла, вследствие чего общественная опасность содеянного существенно повышается. При данных обстоятельствах интерес к исследованию личности преступника должен сохраняться и приобретать новые направления.

Список литературы:

1. *Бурлаков В. Н.* Уголовное право и личность преступника / В. Н. Бурлаков. СПб.: изд-во Юридического факультета СПбГУ, 2006. 240 с.

2. *Антонян Ю. М., Эминов В. Е.* Личность преступника: криминологическо-психологическое исследование / Антонян Ю. М., Эминов В. Е. М.: Норма, 2010. 368 с.

3. *Лавров В. П., Рахматуллин Р. Р., Романов В. И., Шалимов А. Н.* Криминалистика / под общ. ред. Лаврова В. П. М.: Проспект, 2016. 256 с.

4. *Тангиев Б. Б.* Характеристика личности экологического преступника и ее значение в борьбе с экологической преступностью / Тангиев Б. Б. // Право и государство: теория и практика. 2008. № 9.

5. *Грибунов С. П.* Методика расследования приобретения, хранения, перевозки, переработки в целях сбыта или сбыта заведомо незаконно заготовленной древесины: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. Иркутск, 2018. 219 с.

6. *Васильева М. А.* Первоначальный этап расследования незаконных рубок лесных насаждений: по материалам Дальневосточного региона России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12 / Васильева М. А. М., 2014. 208 с.

7. *Дубовик О. Л., Жалинский, А. Э.* Причины экологических преступлений. М.: Наука, 1988. 240 с.

8. *Лавыгина И. В.* Криминологическая характеристика личности преступника, совершающего экологические преступления в Иркутской области / Лавыгина И. В. // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2012. № 2.

МОБИЛИЗАЦИЯ ПОЛИЦЕЙСКИХ СИЛ ФРАНЦИИ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕЖИМА ИЗОЛЯЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ

И. А. АНДРЕЕВА,

*доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В данной статье на основе анализа статистических и социологических данных, информации, содержащейся в СМИ, на сайтах органов публичной власти и различных общественных ассоциаций, результатов исследований французских ученых рассматривается опыт деятельности полицейских сил Франции (Национальной полиции, Национальной жандармерии и муниципальных полиций) по обеспечению мер противодействия распространению коронавирусной эпидемии через призму их взаимоотношений с обществом. Эпидемический кризис наглядно продемонстрировал зависимость эффективности принимаемых государством мер по его преодолению от его легитимности и обострил легитимационный кризис французских правоохранительных органов.

Ключевые слова: санитарный кризис, обеспечение режима изоляции, доверие, Франция, Национальная полиция, Национальная жандармерия, муниципальная полиция.

Проблематика доверия и недоверия в социально-политическом контексте занимает в последние десятилетия весьма важное место в научном и публицистическом дискурсах. Обусловленные легитимационным кризисом потребности государственной управленческой практики в развитии методик, способных адекватно измерить уровень доверия в обществе, приемлемых методов управления процессами развития доверительных отношений, способствовали изучению феномена доверия в различных ракурсах, в том числе постановке вопроса о российских особенностях формирования и деградации доверия к институтам власти. Проблема доверия граждан к органам государственной власти обострилась в период эпидемического кризиса, который наглядно продемонстрировал зависимость эффективности принимаемых государством мер по его преодолению от их легитимности. В целом опыт деятельности государственных структур в этой особенной ситуации еще предстоит

осмыслить. Большой интерес представляет в связи с вышесказанным функционирование органов охраны общественного порядка, на которые в данный период были возложены существенные задачи по обеспечению неординарных мер по противодействию распространению эпидемии, принимаемых властью.

Во Франции совокупность ограничительных мер против распространения вируса COVID-19, образовавших режим изоляции на период с 17 марта по 11 мая 2020 г., была введена декретом от 16 марта 2020 г. [2], декрет перечислял исключения из общего запрета покидать место проживания, разрешая перемещаться на основе веских причин, перечень которых близок к стандартному во всех странах, в том числе и в России, прибегнувших к данной мере. В этот же день другой декрет [3] внес изменения в Уголовный кодекс, отнеся нарушения запретов, введенных вышеуказанным декретом к категории проступка 4 класса (напомним, что на основе тяжести содеянного, характера и тяжести наказания все правонарушения делятся во Франции на три категории – проступки (*contraventions*), деликты (*délits*), преступления (*crimes*) (статья 111–1 Уголовного кодекса Франции), что предусматривает наказание за нарушение режима изоляции в форме штрафа в размере 135 евро за первое нарушение, 200 – за повторное в течение пятнадцати дней, размер штрафа повышается до 450, если он не выплачивается в течение сорока пяти дней. За четыре нарушения, выявленные в течение тридцати дней, предусмотрено наказание в виде штрафа в размере 3750 евро или лишения свободы сроком на шесть месяцев.

Деятельность полиции и жандармерии была переориентирована на выполнение важнейших задач, 100 000 сотрудников полиции и жандармерии, которая в совокупности сегодня насчитывает около 250 тыс. личного состава, были откомандированы для обеспечения соблюдения режима изоляции, закрыты небольшие комиссариаты и полицейские участки, не оснащенные в достаточной степени, продолжались осуществление безопасности дорожного движения, сбора сведений, ведение важных следственных дел, приема в комиссариатах [5]. В первые недели обеспечения изоляционных мер правоохранители столкнулись с дефицитом средств индивидуальной защиты. При этом, по поручению Министерства внутренних дел, свой запас индивидуальных респираторных масок они пожертвовали для медицинского персонала [5]. Полицейские профсоюзы, как, впрочем, всегда во Франции, заняли наступательную позицию, требуя обеспечить безопасность сотрудников полиции, критикуя непродуманность ряда указаний министерства, например предложение «носить маску только в присутствии больных, в то время как

известно, что большинство носителей вируса бессимптомны», даже выдвигая лозунг «никакого контроля, никаких протоколов, никакого приема в отделах полиции без защиты», поскольку сложившаяся ситуация шла вразрез с действующими правилами о гигиене и безопасности труда в полиции [5].

На местах при префектурах были сформированы межведомственные оперативные центры. Правовая компетенция муниципальной власти и муниципальной полиции стала препятствием для их более активного участия совместно с полицией и жандармерией в осуществлении ограничительных мероприятий, не сводящегося к роли информаторов. Что касается мэров, то их достаточно широкая компетенция в сфере охраны общественного порядка относится к общей административной полиции, тогда как обеспечение мер санитарной безопасности отнесено французским административным правом к сфере специальной административной полиции, которая в данном случае находится в ведении префекта. Другими словами, мэры не имели полномочий принимать какие-либо дополнительные меры, однако более чем в 40 городах по их инициативе был введен комендантский час (Ницца, Мюлуз, Нанси, Монпелье, Перпиньян и др.), естественно, эти меры были оспорены как незаконные. А вот в правовом статусе муниципального полицейского, не являющегося агентом судебной полиции, а значит не имеющего право составлять протоколы нарушений, произошли очередные изменения в сторону увеличения судебно-полицейских полномочий. Они, в результате совместных усилий профсоюза муниципальных полицейских, ряда депутатов, получили право составлять протоколы о нарушениях норм декрета от 16 марта 2020 г. Если говорить о более далеких последствиях этого решения, то оно вписывается в тенденцию превращения муниципальной полиции в дублера Национальной полиции или Национальной жандармерии [1, с.144].

В рассматриваемый период наметилось сокращение и увеличение числа некоторых видов преступлений (кражи со взломом), и особенно выросло семейное насилие (число сообщений выросло более чем на 30 %). Само же соблюдение режима изоляции, согласно регулярным отчетам министерства внутренних дел, протекало в целом без эксцессов. Однако в разных департаментах положение дел было не одинаково. Во многих источниках [6, 8, 7, 9] отмечается рост полицейского насилия в так называемых «народных» кварталах. В качестве наиболее показательного можно привести факт, следующий из официальных статистических данных, что полиция провела в Сен-Дени, самом бедном депар-

таменте Франции, количество проверок, превышающее более чем в два раза средний показатель по стране, при этом в 17 % случаев был составлен протокол о нарушении, что превышает средний показатель по стране почти в три раза, можно к этому добавить, что в первый день изоляции тут было составлено 10 % от всех протоколов по стране.

Свидетельства унижительных проверок граждан, идущих за покупками, вплоть до требования показать набор купленных продуктов, на прием к врачу, и даже медицинских работников, имеющих профессиональные удостоверения, необоснованности протоколов получили широкое распространение в Интернете, и если сами по себе рассказы и видеосюжеты не позволяют однозначно судить о злоупотреблении или даже виновности сотрудников полиции, то скорость их распространения в сети говорит о серьезно подорванном доверии к полиции со стороны общества. В общей сложности за двухмесячный период полиция провела более 20 миллионов проверок и наложила более 1,1 миллиона штрафов в связи нарушением режима [8].

Описывая злоупотребления полномочиями, полученными полицией в чрезвычайный период, исследователи, неправительственные организации отмечают, что практика «проверок идентичности», как их называют во Франции, уже давно является проблематичной во Франции темой. Они часто сопровождаются грубыми обысками личных вещей, а также унижительными «ощупываниями», даже детей. В июньском докладе 2020 г. неправительственной организации «Human Rights Watch» проверка личности в неблагополучных «иммигрантских» районах квалифицируется как жестокий способ осуществления своей власти, чаще всего необоснованный никакими соображениями безопасности [6]. Свою роль сыграла вынужденная, а порой намеренная неопределенность принимаемых оперативно нормативных документов, которые оставили место широкому усмотрению полиции, рассчитывая на ее взвешенный, благоразумный подход, полагает ведущий социолог полиции Франции К. Мушанна (С. Mouhanna), но «в то время как большая часть полицейских и жандармов умеет проявлять усмотрение или, во всяком случае, понимание, когда они сталкиваются с неоднозначными ситуациями, другие, или из-за чрезмерного старания делать свою работу хорошо, или из-за жажды власти и самоутверждения, злоупотребили новыми инструментами, полученными ими для реализации новых задач, порученных властью» [9].

Легитимационный кризис французской полиции был давно констатирован французскими социологами, которые постоянно фиксируют падение уровня доверия. В нижеприведенной таблице отражена динамика процесса на основе данных Института изучения общественного мнения (*IFOP*) [11].

Какие чувства вызывает у Вас полиция?	1999 %	2012 %	2015 %	2019 %	Январь 2020 %	Май 2020 %	Июнь 2020 %
доверие	53	44	47	50	43	37	46
тревогу	14	22	22	20	20	23	22
симпатию	22	20	15	21	17	25	18
враждебность	6	6	6	6	10	10	7
Затруднились с ответом	5	8	10	3	10	5	7
Всего:	100	100	100	100	100	100	100

Справедливости ради надо заметить, что на общем фоне падения уровня доверия французов к политическим институтам, ставшем проблемой первостепенной важности для Франции последнего десятилетия [10], полиция выглядит не так уж плохо. В списке по степени убывания доверия со стороны населения социальным институтам (медицинские учреждения, маленькие и средние предприятия, армия, полиция, школа, ассоциации, большие публичные предприятия, церковь, юстиция (судебная система), большие частные предприятия, профсоюзы, банки, медиа, политические партии), полиция занимает далеко не последнее место [4].

Большая и широко известная работа социолога С. Роше (S. Roché) «De la police en démocratie» 2016 г., полностью посвящена проблеме отношений полиции и населения, проблеме доверия. Он обращает внимание на то, что дело не только во внутренней ее отрицательной динамике, но важно сопоставление с другими европейскими странами, на фоне которых французская полиция выглядит блекло.

Тем не менее, вновь отношения между полицией и населением переживают во Франции трудный период. К критике полиции за чрезмерное применение силы против участников демонстраций «желтых жилетов» в 2018 г., протестующих в 2019–2020 гг. против пенсионной реформы, добавился новый повод для возмущения граждан. Газета «Politis» открыла выпуск серии статей с июля

2020 г., посвященных полицейским проблемам, которые, согласно ее позиции, обострил санитарный кризис: «...Вопреки мнению политиков, полиция Республики также принадлежит ее гражданам, и настало время, чтобы они заняли в ней все свое место» (Politis № 1612, 16 июля 2020 г.). В качестве иллюстрации приведем названия некоторых из вышедших в течении июля – августа 2020 г. статей: «Куда идет полиция», «Полиция, открой свой «дом»», «Государство должно напомнить полиции ее место». Для участия в дискуссии приглашены известные специалисты, в частности философ Э. Ёйе – автор уникальной и широко известной книги по философии полиции. Общий лейтмотив высказываемых в ее ходе суждений выражает выдержка из статьи ведущего автора газеты по полицейской тематике: «Как никогда раньше полиция нуждается в демократическом дыхании. Пора открывать дом. Пусть она положит на стол свои прерогативы, свои миссии, свою философию, чтобы они были пересмотрены и определены как можно ближе к потребностям граждан. Демократия не может быть больна своей полицией. Мы должны спасти нашу полицию» [13].

В своем ежегодном докладе «О борьбе с расизмом», который опубликован 18 июня 2020 г., Национальная комиссия по правам человека (Commission nationale consultative des droits de l'homme) также обратилась к правительству с призывом провести всесторонний анализ роли и деятельности правоохранительных органов.

Концепция выхода из кризиса не содержит принципиально ничего нового, из последних проработанных предложений по реформированию полиции можно упомянуть коллективное исследование весьма влиятельных в сфере изучения проблем безопасности исследователей 2016 г. под руководством Ж. Майара (J. de Maillard) «Полиция и населения: за доверительные отношения» [12]. Модель полиции, которой доверяет общество, базируется на четырех признаках. Ее признаки. Первый признак – это полиция, которая способна обеспечить выполнение своих распоряжений с наименьшей силой. Конечно, полиция может и должна иметь возможность использовать физическое принуждение, но полиция, систематически применяющая силу, в демократическом государстве является слабым институтом. Второй признак – это полиция, с которой граждане склонны сотрудничать, которой они, скорее всего, предоставят информацию, потому что они уверены в способах ее использования. Третий признак – это полиция, способная вызывать у граждан чувство гордости за их принадлежность к данному государству, тем самым способная обеспечивать формирование национальной (государственной) идентичности. Наконец, в-четвертых, полиция, кото-

рой доверяет общество, сама по себе признак здоровых демократических отношений в обществе, показатель качества управленческих отношений. Шесть направлений реформы, по мнению ученых, способны приблизить французскую полицию к этой модели: 1. Совершенствование «контактной» полиции. 2. Пересмотр методов полицейской деятельности (например, методов осуществления контроля идентичности личности, о которых шла речь выше). 3. Совершенствование отбора и профессиональной подготовки (повышение уровня осведомленности о жизни общества). 4. Корректировка методов организации, управления и оценки: децентрализация и территориализация управления службами; расширение спектра показателей оценки и управления деятельностью полиции; качественная оценка работы сотрудников. 5. Укрепление партнерских связей. 6. Укрепление взаимодействия с гражданами в целом.

Будут ли услышаны в этот раз властными кругами призывы уделить приоритетное внимание качеству отношений полиции с населением, думается, будет понятно уже в самое ближайшее время.

Список литературы:

1. Андреева И. А. Муниципальная полиция во Франции: традиции и перспективы развития // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 1.

2. Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041728476&dateTexte=20200323> (дата обращения: 28.08.2020).

3. Décret n° 2020-264 du 17 mars 2020 portant création d'une contravention réprimant la violation des mesures destinées à prévenir et limiter les conséquences des menaces sanitaires graves sur la santé de la population. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041731767&categorieLien=id> (дата обращения: 28.08.2020). 2009–2019: la crise de la confiance politique. URL: http://institut.fsu.fr/IMG/pdf/cevipof_confiance_10ans_cheurfa_chanvril_2019.pdf (дата обращения: 28.08.2020).

4. Coignac A. Les policiers face à la crise. le 1 avril 2020. URL: https://www.dalloz-actualite.fr/dossier/policiers-face-crise#partie_1_3 (дата обращения: 28.08.2020).

5. Contrôles de police abusifs en France (ежегодный доклад «Human Rights Watch». URL: <https://www.hrw.org/fr/>

report/2020/06/18/ils-nous-parlent-comme-des-chiens/controles-de-police-abusifs-en-france (дата обращения: 28.08.2020).

6. Haillard R., Mollaret O. Quartiers, confinement et police: la population retient son souffle // POLITIS. Le 1 avril 2020. URL: <https://www.politis.fr/articles/2020/04/quartiers-confinement-et-police-la-population-retient-son-souffle-41618/> (дата обращения: 28.08.2020).

7. Etat des lieux du confinement: le glissement vers un Etat policier. 17 juin 2020 URL: <https://blogs.mediapart.fr/revendications-dune-pandemie/blog/170620/etat-des-lieux-du-confinement-le-glissement-vers-un-etat-policier> (дата обращения: 28.08.2020).

8. Mouhanna C. Les policiers, pris dans les paradoxes des politiques publiques. URL: <https://theconversation.com/les-policiers-pris-dans-les-paradoxes-des-politiques-publiques-135498> (дата обращения: 28.08.2020).

9. Quelle france dans dix ans? Restaurer la confiance dans le modèle républicain. URL: <https://www.strategie.gouv.fr/publications/france-10-ans> (дата обращения: 28.08.2020).

10. Police, violences et racisme: ce qu'en disent les Français. URL: <http://institut.fsu.fr/IMG/pdf/117000-rapport-cn-sr-n101.pdf> (дата обращения: 28.08.2020).

11. Police et population: pour des relations de confiance https://tnova.fr/system/contents/files/000/001/259/original/02112016_-_Police_et_population__pour_des_relations_de_confiance.pdf?1478074575 (дата обращения: 28.08.2020).

12. Sweeny N. Police: Ouvrir la « maison » // POLITIS. № 1612. 16 JUILLET 2020 URL: <https://www.politis.fr/articles/2020/07/police-ouvrir-la-maison-42177> (дата обращения: 28.08.2020).

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ: АНАЛИЗ ФАКТОРОВ

В. Н. АНИКИН,

*доцент кафедры теории
и методологии государственного управления,
кандидат юридических наук
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. Для выявления проблем и перспектив развития взаимодействия полиции и гражданского общества в России исследуется влияние организационного, технологического и институционального факторов на данный процесс. Категория взаимодействия полиции и гражданского общества рассматривается как функция управления правоохранительной сферой и как часть системы государственного управления общественными отношениями, что позволяет определить проблемы и перспективы ее развития во взаимосвязи с административной реформой и формированием институтов гражданского общества.

Ключевые слова: *проблема развития, фактор взаимодействия, полиция, институт гражданского общества, партнерство, эффективность.*

В условиях сложной социально-экономической и криминальной ситуации в стране развитие взаимодействия полиции и гражданского общества является важнейшим фактором успешного решения социальных и правоохранительных проблем.

В современном государстве обеспечение системного взаимодействия между органами власти и институтами гражданского общества рассматривается в качестве важнейшего условия повышения эффективности управления. Общественные объединения, иные негосударственные организации, являясь продуктом и одновременно условием развития гражданского общества, выполняют функции гражданской социализации, способствуют развитию правовой культуры населения, выстраиванию новых форм взаимодействия общества и государства. В данном контексте под развитием взаимодействия понимается также создание условий для сотрудничества с наиболее активными гражданами, развитие партнерских отношений с населением в целом [1, с. 10].

Рассматривая взаимодействие полиции и общества как функцию управления правоохранительной сферой и как часть системы государственного управления общественными отношениями, в настоящей период можно выделить, по крайней мере, три основных фактора (группы факторов), обуславливающих проблемы и перспективы его развития в России.

Первый фактор – организационный, связанный с установлением определенного порядка, разграничением полномочий, формулированием целей, задач, принципов и приоритетных направлений взаимодействия полиции с институтами гражданского общества, и механизма их реализации в контексте долговременной перспективы развития указанных отношений.

В России реформа правоохранительной системы, направленная на укрепление взаимодействия полиции и населения, внедрение концепций социального партнерства полиции и общества, распространенных в развитых странах, проводится в рамках административной реформы, основой которой является реформирование государственной службы в целом и полиции в частности.

Основополагающим для взаимоотношений полиции и общества является конституционный принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. В отношениях государственных служащих, в т. ч. полицейских, с гражданами при реализации функций государственных органов Федеральным законом от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» установлен приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязанность их признания, соблюдения и защиты. В числе других принципов – отчетность государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих, профессионализм и компетентность государственных служащих.

Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» в качестве принципа организации данного института закрепляет общественное доверие и поддержку граждан, сущность которого состоит в том, чтобы действия полиции были обоснованными и понятными для граждан и организаций, а в случае нарушения их прав и свобод, она обязана принять меры по их восстановлению, принести извинения за необоснованные действия.

Согласование общественно-значимых интересов граждан, органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций возла-

гается на общественные советы при органах внутренних дел, организованные для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции, в т. ч. путем: привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности; участия общественных объединений и граждан в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив по наиболее актуальным вопросам деятельности полиции; проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности полиции в средствах массовой информации; обсуждения вопросов, касающихся деятельности полиции, в средствах массовой информации; осуществления общественного контроля за деятельностью полиции.

Общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции. Федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел должен проводить постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества. При этом результаты данного мониторинга должны регулярно доводиться до сведения государственных и муниципальных органов, а также граждан через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет.

Другой ключевой принцип деятельности полиции – взаимодействия и сотрудничества заключается в использовании ею возможностей других правоохранительных органов, государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций и граждан при выполнении возложенных на полицию функций, оказании им содействия в пределах своих полномочий, в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также оказании поддержки развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка. В свою очередь государственные и муниципальные органы, общественные объединения, организации и должностные лица должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей.

Таким образом, созданная законодательная основа взаимодействия полиции и общества позволяет развивать и совершенствовать его организационные формы и методы, формировать нормативную и методологическую базу на основе современных теоретических разработок прикладного характера и лучших практик.

Вместе с тем анализ практики взаимодействия полиции и общества в России показал, что несмотря на существенные изменения в социальной структуре общества, понимание преступности как социального явления, формы взаимодействия полиции и институтов гражданского общества остаются традиционными: «непосредственная совместная деятельность (проведение различных акций, праздников, мероприятий); информационный обмен (проведение конференций, форумов, семинаров, уроков); общественный контроль; профилактические мероприятия; благотворительные кампании» [5, с. 134].

Исследователи, анализирувавшие формы взаимодействия полиции и гражданского общества, отмечали, что его осуществление во многом детерминировано культурными и государственно-правовыми традициями конкретной страны.

При организации взаимодействия полиции и гражданского общества в Российской Федерации следует учитывать специфику российских жизненных реалий, которые создают определенные преграды в осуществлении сотрудничества: теоретические и прикладные аспекты взаимодействия полиции и гражданского общества должным образом не изучены; модели взаимодействия и механизмы сотрудничества научному анализу не подвергнуты; в общественном сознании доминирует этатизм; доверие к массовым институциональным формам самоорганизации подорвано, что усложняет задачу поиска приемлемых целей и форм в отношениях гражданского общества и полиции; самоорганизации гражданского общества и упорядочиванию его отношений с полицией объективно препятствует догматика права и правовой культуры; возможности эффективного сотрудничества ограничивают бюрократизация крупных структур гражданского общества, а также проблемы внутри полиции (коррупция и т. п.) [6, с. 6–7].

Данные проблемы могут быть успешно решены на основе стратегии взаимодействия (партнерства) полиции и гражданского общества, сформированной с участием институтов гражданского общества, на основе широкого всенародного обсуждения, инициатив граждан и общественных организаций, что будет способствовать достижению партнерских отношений, поднимет авторитет полиции.

Безусловно, важное значение будет иметь выработанная в результате такого обсуждения генеральная цель и миссия взаимодействия полиции и общества. Представляется наиболее понятной и доступной для большинства населения дифференциация стратегий (стратегических целей) по следующим направлениям взаи-

модействия: профилактика правонарушений; обеспечение охраны общественного порядка; борьба с преступностью.

Второй фактор, технологический, связан с внедрением новых форм взаимодействия полиции и населения на основе информационных технологий, развитием человеческих ресурсов и кадрового потенциала полиции, формированием морально-нравственного облика полицейского.

Социальные технологии, обеспечивающие процесс формирования партнерства и выступающие в качестве методов, форм и средств воздействия и регуляции человеческой деятельности, являются важнейшим элементом механизма партнерства между правоохранительными органами и гражданским обществом.

Разработанная в 2012 г. Концепция кадровой политики Министерства внутренних дел Российской Федерации в органах внутренних дел (проект на период до 2020 г.) определяет концептуальные основы ведомственной кадровой политики, исходя из признания человеческих ресурсов решающим фактором повышения эффективности правоохранительной деятельности, необходимости формирования стратегического подхода к управлению персоналом, однако не затрагивает важнейшие вопросы взаимодействия с гражданским обществом, не включает в качестве главной цели повышение авторитета полиции и как следствие – укрепление взаимодействия с обществом, повышение эффективности оперативно-служебной деятельности.

Проведенные исследования в этой области показывают, что основными социальными технологиями долгосрочного проектирования взаимодействия полиции и общества выступают:

- технология формирования инновационного человеческого капитала органов внутренних дел, предполагающая формирование кадрового ядра управленцев (руководителей органов внутренних дел), развитие их профессиональных способностей, творческой и инновационной активности, а также формирование творческих и инициативных элементов организационной культуры;

- технология формирования культурного капитала органов внутренних дел, предполагающая формирование инновационной социально- ориентированной модели управления и соответствующих ей принципов функционирования органов внутренних дел на основе целедостижимой стратегии, согласуемой с имеющимися средствами для ее реализации; повышение социальной ответственности органов внутренних дел во взаимодействии с внешней средой функционирования и внутри системы (например, включение общественного мнения в механизм принятия управленческих решений,

развитие модели партисипативного управления, обеспечение социальных гарантий сотрудников);

– технология формирования социального капитала органов внутренних дел за счет позитивных изменений в их деятельности посредством проявления открытости, честности, добропорядочности, социальной ответственности, порождающих чувство доверия к органам внутренних дел и повышающих имидж его сотрудников [3, с. 171–172].

Важное значение в укреплении взаимодействия полиции и общества имеет технология обеспечения социальной защиты сотрудников полиции, чья профессиональная деятельность подчинена служению государству и обществу. Конституционный принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина должен реализовываться не только в отношениях сотрудников полиции с гражданами при реализации правоохранительных функций, но распространяется также на сферы организации службы и социальной защиты сотрудников полиции.

Основные государственные гарантии сотрудников полиции, установленные для повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления профессионального состава кадров полиции, требуют детального научного исследования с точки зрения их соответствия указанным целям и степени их достижения.

Установленный Федеральным законом «О полиции» принцип использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем обязывает полицию использовать их возможности, в т. ч. для взаимодействия с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями и организациями.

Одно из важнейших направлений повышения уровня доверия общества к полиции заключается в развитии полицейской работы в сети Интернет и социальных сетях, как наиболее массово посещаемых ресурсах.

Очевидно, что применение современных сетевых технологий с использованием сети Интернет будет во многом определять перспективы развития взаимодействия полиции и общества, поскольку позволяет своевременно информировать граждан о совершенных преступлениях, розыске подозреваемых, пропаже граждан и других обстоятельствах, требующих незамедлительного реагирования, а также осуществлять обратную связь с гражданами, мониторинг общественного мнения, учитывать инициативы граждан, своевременно реагировать на сообщения о правонарушениях. Для этого

должно быть подготовлено соответствующее научное, правовое, технологическое и кадровое обеспечение.

Третий фактор, институциональный, связан с управлением, регулированием отдельных сфер общественных отношений.

Важнейшим фактором взаимодействия полиции и гражданского общества является формирование его институтов как основных субъектов взаимодействия с полицией, особенно по вопросам противодействия коррупции, профилактики правонарушений среди несовершеннолетних, бытовой преступности, на почве пьянства, наркомании и других асоциальных явлений.

Повышение уровня вовлечения всех субъектов взаимодействия в решение данных проблем является основной предпосылкой партнерства между полицией и гражданским обществом, поскольку они не могут быть решены силами одной лишь полиции. Данная стратегическая задача решается в рамках социально-ориентированного подхода к управлению правоохранительной сферой, основными в котором являются различные социальные институты (экономические, политические, социокультурные, семейные и др.).

В рамках концепции развития публичной сферы в качестве институциональных ресурсов рассматривается гражданское общество, институты гражданского общества, общественного мнения, местного самоуправления, позволяющие использовать механизмы самоорганизации, самоуправления, общественного контроля, социального партнерства, от развития которых зависит эффективность государственного управления в правоохранительной сфере.

Анализ зарубежного опыта показывает, что одной из современных эффективных технологий взаимодействия полиции и общества является проблемно-ориентированный подход – «problem oriented policing», инновация которого заключается в методике профилактики правонарушений, целенаправленном и систематическом изучении причин обращения граждан в полицию и устранения этих факторов, чтобы исключить повторный вызов по той же проблеме. Для осуществления данной деятельности отводится около 80 % служебного времени сотрудников полиции линейного уровня, как наиболее приближенных к населению [4, с. 99].

Например, в Швеции в результате повсеместного данного подхода коррупционная составляющая сведена к минимуму, уровень социального доверия шведов к полиции, по статистическим данным, самый высокий в мировой практике – 98 %. Доверие граждан выражается в поддержании законопослушного поведения, содействии полиции в оперативно-розыскной деятельности, участии в качестве свидетелей в судебных разбирательствах [2, с. 152].

Одним из путей развития сотрудничества полиции и гражданского общества в рамках социально-ориентированного подхода может быть «осуществление разработки развернутой концепции социализации правоохранительной деятельности, важной структурной составляющей которой должен явиться комплекс мер организационно-правового характера, способствующих усилению социальных начал в осуществлении деятельности, связанной с охраной общественного порядка, созданию действенных механизмов взаимодействия институтов гражданского общества и государства в данном процессе» [7, с. 34].

Важным технологическим фактором развития взаимодействия полиции и гражданского общества является общественная оценка деятельности полиции. В данном аспекте должная социальная эффективность может быть достигнута только на основе критериев оценки эффективности деятельности полиции, увязанных с мотивацией сотрудников на достижение результатов взаимодействия.

С точки зрения баланса частных и публичных интересов именно категория эффективности является универсальным критерием оценки и оплаты труда на службе в полиции, поскольку может отражать как интересы сотрудника полиции в получении максимального вознаграждения с учетом качества выполняемых функций, так и публичные интересы в своевременном и полном их выполнении, предоставлении качественных услуг. Цели частного и публичного интереса в части достижения конечных результатов в данном случае совпадают, что создает эффект усиления степени их достижения.

Для этого необходима система объективных показателей эффективности профессиональной служебной деятельности, которая учитывала и связывала бы такие понятия, как общественные цели и потребности, затраты и результаты, денежное содержание сотрудника полиции и качество оказываемых услуг.

Таким образом, анализ основных факторов развития взаимодействия полиции и гражданского общества в России показывает, что данный процесс основывается на добротной законодательной основе, однако оптимальной модели такого взаимодействия пока не создано.

Данная проблема может быть решена на основе стратегии взаимодействия полиции и гражданского общества, сформированной с участием всех институтов гражданского общества, на основе всенародного обсуждения, инициатив граждан и организаций, с четким определением миссии и целей взаимодействия, что будет способствовать достижению партнерского характера этих отношений, послужит укреплению доверия граждан к сотрудникам полиции, в целом поднимет авторитет полиции.

Список литературы:

1. *Зимин А. В.* Стратегия развития взаимодействия МВД России с институтами гражданского общества (проект). Труды Академии управления МВД России. 2015. № 2 (34).
2. *Кораблев С. Е.* Социально-ориентированная стратегия деятельности полиции как фактор ее профессиональной эффективности // Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 1.
3. *Лащенко М. С.* Формирование социального партнерства в правоохранительной сфере: дис. ... канд. соц. наук. М., 2018.
4. *Майоров В. И., Севрюгин В. Е.* Противодействие преступности на основе современных концепций взаимодействия полиции и общества: опыт зарубежных стран в России. Вестник Пермского университета. 2017. Выпуск 35.
5. *Мельникова Н. С.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербургский университет МВД России, 2019.
6. *Петров М. П.* Теоретические проблемы совершенствования правовой основы взаимодействия исполнительной власти и гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9.
7. *Полякова Е. И.* Взаимодействие государства и общества в процессе правоохранительной деятельности // Общество и право. 2011. № 1.

ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ С ГРАЖДАНАМИ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

А. А. АНИСИН,

*профессор кафедры теории и методологии
государственного управления,
доктор философских наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье рассматривается проблема выработки новых специфических стандартов взаимодействия органов внутренних дел с гражданами в условиях пандемии. Фиксируется правовая и профессионально-нравственная коллизия, связанная с обеспечением возможности взаимной идентификации личности сотрудника органов внутренних дел и гражданина в условиях санитарно-гигиенических ограничений на социальное взаимодействие. Решение этой и подобных коллизий предполагается на основе общих принципов деятельности полиции, заложенных в федеральном законе.

Ключевые слова: *системный общественный кризис, короно-вирусная инфекция, самоизоляция.*

Переживаемый в настоящее время системный общественный кризис, связанный с распространением новой короновирусной инфекции и с предпринимаемыми мерами по противодействию этому распространению, имеет множество аспектов, начиная с медицинского и заканчивая макроэкономическим. При этом важно отметить, что в узко медицинском смысле масштаб возникающих проблем никак нельзя назвать фатальным: у большинства заразившихся болезнь протекает бессимптомно или в лёгкой форме, по числу заболевших и умерших COVID-19 вполне сопоставим с уже известными инфекционными заболеваниями. Ситуация сильно осложняется, конечно, тем, что возбудитель данной болезни является совершенно новым для всего человечества, иммунитет против него отсутствует, как отсутствуют пока и препараты для его профилактики и лечения. Тем не менее за прошедшее с начала 2020 г. время медицинская наука и практика сделала уже очень много для решения названных проблем и есть уверенность, что ситуацию удастся взять под контроль. Как это ни парадоксально, беспрецедентная глубина того системного общественного кризиса, который связан с пандемией коронови-

руса, является прямым следствием того обстоятельства, что впервые за всю историю человечества у нас есть реальная возможность взять инфекционную пандемию под контроль. Именно эта возможность обуславливает собой предпринимаемые радикальные меры, вынуждая нас жертвовать очень многим ради спасения жизней людей.

Основная тяжесть переживаемого кризиса связана с необходимостью перестройки социальных взаимодействий ради снижения скорости распространения инфекции и обеспечения возможности для системы здравоохранения справиться с потоком больных. Ограничение социальных контактов через самоизоляцию и социальное дистанцирование закрепляется как новая норма жизни общества. Однако нельзя забывать о том, что существует целый ряд профессий, без которых невозможна общественная жизнь и для которых в то же время невозможны ни удаленные формы работы, ни – зачастую – строгое соблюдение социальной дистанции. Прежде всего это, конечно, врачи, оказавшиеся в нынешнем году на переднем крае борьбы с пандемией: дантисты, врачи «Скорой помощи», участковые врачи, медсёстры, – все они уверенно лидируют в списке самых уязвимых для инфекции профессий. Но кроме сферы здравоохранения, даже в самый строгий период самоизоляции и шести нерабочих недель апреля-мая свою повседневную деятельность продолжали работники транспорта и продовольственной торговли, военнослужащие и полицейские. Полицейские в этом перечне по целому ряду причин занимают особое место. Во-первых, именно на них естественным образом возлагается контроль соблюдения мер регламентации социального поведения во время пандемии, а во-вторых, у полицейских в силу специфики их деятельности достаточно высока интенсивность социальных контактов при объективной трудности в ряде случаев применения средств санитарной защиты. Ситуация пандемии ставит некоторые новые задачи перед органами внутренних дел, а также, вне всякого сомнения, задает условия повышенной сложности для исполнения сотрудниками оперативно-служебных задач. В первую очередь это касается стандартов взаимодействия сотрудников органов внутренних дел с гражданами.

Общие принципы взаимодействия сотрудников органов внутренних дел нормативно определены документами различного уровня, начиная с Федерального закона «О полиции» и заканчивая регламентами и инструкциями отдельных служб и подразделений органов внутренних дел. Сегодня эти общие принципы нуждаются в конкретизирующей доработке и уточнении, исходя из социально-эпидемиологических условий. Глава вторая закона «О полиции», которая, в частности, устанавливает, что «при обращении к граж-

данину сотрудник полиции обязан назвать свои должность, звание, фамилию, предъявить по требованию гражданина служебное удостоверение». При этом соблюдение масочного режима делает невозможным идентификацию личности сотрудника по удостоверению, идентификация граждан при проверке документов также невозможна без снятия ими медицинской маски. Соблюдение социальной дистанции 1,5–2 метра также представляет собой требование практически невыполнимое во многих ситуациях профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел.

По факту эти вопросы уже получают свое разрешение, однако отчетливая нормативная регламентация подобных моментов является весьма насущной. Вполне очевидно, что во всех случаях, требующих идентификации личности гражданина, полицейский должен иметь право сличить фотографии на предъявляемых документах с внешностью предъявителя. Столь же очевидно, что указанное выше право гражданина потребовать от сотрудника полиции предъявления служебного удостоверения имеет целью обеспечить возможность персональной идентификации должностного лица и проверки его полномочий, а эта цель не может быть достигнута без сличения фотографии с внешностью предъявителя служебного удостоверения. Однако режим противодействия распространению инфекции существенно пересекается по своим целям с определённым в законе предназначением полиции – она предназначена «для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан» (часть 1 статьи 1 Закона) [2]. Оперативно-служебная деятельность полиции, предполагающая в качестве одного из моментов идентификацию граждан по документам, имеет те же самые предельные ориентиры, что и противоэпидемические меры: масочный режим, ограничения на посещение мест городской инфраструктуры, социальное дистанцирование. Именно на основе общих целей сохранения жизни и здоровья граждан должны быть увязаны между собой требования санитарного противодействия распространению инфекции и требования противодействия преступности, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, также отражающие законодательно закреплённое предназначение полиции (часть 1 статьи 1 Закона) [2].

Необходимость четкой нормативной регламентации взаимодействия сотрудников полиции с гражданами в новых условиях пандемии подчеркивается и таким принципом деятельности полиции, как законность. В частности, устанавливается, что «всякое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан (...) допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным

законом» (ст. 6) [2]. Охрана собственного здоровья, безусловно, относится к фундаментальным правам и законным интересам граждан, ограничение которых, согласно 55 статье Конституции России, возможно «только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» [1]. Таким образом, в случае требования сотрудника полиции снять медицинскую маску для идентификации личности речь идет об ограничении права одного человека (на охрану собственного здоровья) в целях защиты прав и законных интересов других лиц (на общественную безопасность).

В период резкого роста количества заболевших коронавирусом в России был введен «режим самоизоляции», и эта мера вызвала достаточно серьезную критику, поскольку такой режим никак не прописан в законодательстве. Нарушения режима самоизоляции рассматривались как административное правонарушение, хотя по смыслу слова «самоизоляция», казалось бы, предполагает добровольность. Оставляя в стороне эти юридические коллизии, следует отметить, что сотрудники полиции, на которых была возложена обязанность этот режим обеспечивать, оказались в очень непростой ситуации. Однако в этой ситуации, не имея готовых отработанных алгоритмов, полиция сумела в целом весьма достойно выполнить свою миссию. На наш взгляд, это обусловлено тем, что за последние годы удалось в некоторой степени сформировать новое профессионально-нравственное сознание сотрудников правоохранительных органов. Еще многое в этом направлении необходимо сделать, однако основные общие принципы, провозглашенные законом «О полиции» 2011 г., все прочнее входят в повседневную практическую деятельность органов внутренних дел.

В недавно принятом Кодексе этики и служебного поведения сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации перечисление основных этических требований начинается с предписания сотруднику «рассматривать защиту жизни, здоровья, прав, свобод, чести, личного достоинства и законных интересов граждан как высшую нравственную цель его служебной деятельности» [3]. Именно опора на эти общие принципы позволила полицейским найти нужную линию поведения в тех условиях, когда готовых рецептов никто дать не мог. К такой нестандартной ситуации, как пандемия, еще не известной человечеству болезни, невозможно подготовиться, но к ней можно оказаться готовым.

Такую готовность способны обеспечить ясно сформулированные и органично усвоенные общие принципы деятельности, на осно-

ве которых всегда могут быть выработаны специфические способы реагирования на нестандартную особую ситуацию. Общие принципы деятельности полиции, заложенные в 2011 г., несколько отличаются от принципов деятельности советской милиции. Эту разницу иногда не замечают, а ее необходимо ясно видеть.

Принципиальные идеологические основы советской милиции предполагали, во-первых, что милиция едина с народом. Собственно, в этом и заключался смысл ликвидации полиции в 1917 г. (еще Временным правительством) и замены ее «народной милицией» (затем, после большевистского переворота, – «рабоче-крестьянской»). Изначально «*militia*» (буквально – войско) означает вооружение народа, отряды самообороны, народное ополчение, временная добровольная армия. Этот идеологический смысл первоначально, в течение примерно года, с весны 1917 по весну 1918 г., деятели революции пытались реализовать буквально, а затем милиция стала государственным органом в рамках диктатуры пролетариата. Однако в качестве принципиальной идеологемы утверждение единства милиции с народом, ее образ как способ народной самоорганизации и самозащиты оставались неизблемы в течение всего советского времени. Во-вторых, советская милиция имела высшим своим ориентиром государственные интересы. Эти два фундаментальных принципа, с точки зрения советской идеологии, находились в полном гармоническом единстве: поскольку государство у нас народное (до некоторых пор «рабоче-крестьянское»), то и народная («рабоче-крестьянская») милиция вполне естественно имеет высшей ценностью интересы этого государства.

В отличие от этого закон «О полиции» 2011 г. утверждает обратное. С одной стороны, «полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел» (ст. 4) [2], нет никакого намека на родство полиции с народом, полиция является внешним по отношению к населению органом, встроенным в систему исполнительной власти. Реально (феноменологически, так сказать) советская милиция тоже была именно таким органом, однако в общественное сознание была прочно внедрена идеологема о ее «народной сущности». С другой стороны, в первых же строках закона говорится о защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, а вовсе не о государственных интересах. И только затем, в части третьей этой первой статьи, упоминается об «оказании содействия» органам государственной власти «в защите их прав», причем органы государственной власти оказываются поставлены в один ряд с «организация-

ми независимо от форм собственности», а «содействие» обещано не в осуществлении функций, а в «защите прав» [2].

Полиция не есть «орган народа», а высшая ценность ее деятельности – «жизнь, здоровье, права и свободы граждан». Полиция действует не «именем народа», а «именем закона», но действует не в интересах государства, а в интересах граждан, – такова новая парадигма полицейской службы, уже входящая в повседневную жизнь российского общества.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации // Гарант: информационно-правовой портал. URL: <http://base.garant.ru/10103000/> (дата обращения: 09.09.2020).
2. О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Гарант: информационно-правовой портал. URL: <http://base.garant.ru/12182530/> (дата обращения: 09.09.2020).
3. Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 июня 2020 г. № 460.

ФИЛОСОФСКИЕ АСПЕКТЫ СОВРЕМЕННЫХ ЦЕННОСТНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В СОЗНАНИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

С. С. АНИСИНА,

*доцент кафедры теории и методологии
государственного управления,
кандидат философских наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. Статья посвящена вопросам изменений в сознании гражданского общества в связи с трансформирующимися условиями социального бытия; влияния либеральной идеологии на тенденциозное формирование общественного сознания. Основные положения статьи могут быть использованы в научной, педагогической и правоприменительной деятельности при рассмотрении вопросов, связанных с воспитательной деятельностью, политико-правовым информированием и исследованиями, посвященными аксиологическим проблемам деятельности.

Ключевые слова: *ценности, идеология, либерализм, консерватизм, гражданское общество.*

Пандемия коронавируса существенно повлияла на изменения не только в материальном существовании людей, но прежде всего на изменения в их сознании. Важно отметить, что эти изменения появились не спонтанно, они инспирированы идеологическими источниками, использующими современные каналы информационного влияния, – это прежде всего всемирная система объединенных компьютерных сетей, а также консервативные (пожалуй, уже можно их так именовать по сравнению с Интернетом) средства массовой информации. Именно из этих источников мы впервые услышали о «всеобщей переоценке ценностей» [1]. Но изменения в социальной жизни, особенно в сознании людей, всегда обусловлены их предыдущей жизнью и теми событиями, которые «оставляют след» в их сознании. Таким существенным фактором изменений сознания на предшествующем пандемии этапе был, прежде всего, идеологический (и политический) фактор, в частности, это проявлялось в напряженном социальном противостоянии либерально и консервативно настроенных сил общества. Здесь необходимо пояснить и употребляемый термин «силы общества»: традиционная уста-

новка социологии на «социальные группы общества» сегодня тоже показывает свою неадекватность современным реалиям – информационные технологии способствуют интенсивному взаимодействию и взаимовлиянию «традиционных» социальных групп, недавно имевших отчетливые социальные границы своего существования. Сознание современного человека в этом случае формирует уже не группа/группы, а дрейфующие по ним идеи, среди которых либеральная, безусловно, наиболее активно и альтруистично продвигается в социальном пространстве.

Насколько непродуктивны и, в конечном счете, губительны поиски «врагов народа» из плоти и крови, настолько же необходимо осознание идеалов и опасностей в мировоззренческом плане. И в этом, вот именно, плане вызовом для России является, на наш взгляд, современная либеральная идеология. Во-первых, она опасна тем, что дезориентирует человека, предлагая ему ложные ценности, как мы постараемся показать далее. А во-вторых, с нею очень непросто совладать, потому что она узурпирует права на священное для всякого настоящего человека понятие «свобода», автоматически представляя дело так, что все противники либерализма являются ненавистниками свободы. Для преодоления идеологии либерализма необходимо, таким образом, противопоставить ему альтернативное и более глубокое понимание свободы, более глубокое понимание человека, жизни и мира вообще.

Прежде всего хотелось бы констатировать ту пагубную роль, которую либерализм сыграл в современной российской истории. Не вполне ведь верно, на наш взгляд, целиком возлагать вину за российские безумства XX в. на большевистский коммунизм. Царя свергли и революцию в 1917 г. устроили вовсе не большевики, это явилось результатом либерального процесса в России, большевики пришли уже на развалины империи после того, как обанкротилось либеральное Временное правительство. На исходе XX в. опять-таки либеральные реформы (под руководством и при щедрой помощи Запада) снова поставили Россию перед реальной перспективой вырождения, разрухи и гражданской войны. В западном мире общественное мнение и политическая практика тоже испытывают колебания от большого либерализма к меньшему, но Запад, тем не менее, именно в либеральной парадигме эволюционирует. Либерализм в России разрушает самые основы общественной жизни, перефразируя известную поговорку: «Что немцу хорошо, то русскому иногда – смерть».

Причины, по которым «немцу хорошо» от либерализма, мы оставим пока в стороне и попробуем объяснить себе, почему нам,

русским, от него «смерть». Либеральная идеология базируется на признании высшей и абсолютной ценности – права и свободы отдельной личности. В этом смысле, как это ни покажется странным, едва ли не самым последовательным либералом является Томас Гоббс [2]. От природы человек имеет право *на все*, таков его исходный тезис. Право на все – это и есть «естественное право» человека. Однако прямое проведение в жизнь этого «естественного права» означает «войну всех против всех» и, таким образом, уничтожение той самой личности, «естественное право» которой утверждается. Выход из этого парадокса Гоббс указывает в создании государства путем «общественного договора», смысл которого в том, что все и каждый отказываются от своего «права на все», то есть от всех своих прав, наделяя этими правами создаваемое государство. И теперь уже оно, это государственное чудовище, имеет право на все, а каждый гражданин имеет только те права, какими его государство благоволит наделить. Таким образом, предельно последовательное развитие фундаментального принципа либерализма приводит к утверждению полного бесправия гражданина перед государством. Самый, на наш взгляд, последовательный либерал Гоббс оказывается проповедником тоталитаризма.

Дальнейшее развитие либеральной идеи стремилось обосновать реальную политическую свободу человека, в том числе и по отношению к государству, однако такое «приближение к реальности» давалось ценой явной непоследовательности. Так, например, Джон Локк (считающийся основоположником либерализма) гораздо более мягко и жизненно, чем Гоббс, выстраивает модель государственной системы, но в изложении принципиальных основ общественной жизни ему приходится быть путаным и сбивчивым [3]. С одной стороны, исходным принципом он считает свободу личности, но с другой – почему-то полагает, что, будучи равными, люди не используют друг друга в корыстных интересах и, раз уж они все свободны, они почему-то изначально уважают свободу друг друга, вследствие чего «естественным состоянием» является не «война всех против всех», а сотрудничество. Далее, Локк полагает, что не все права передаются гражданином государству, что права на жизнь, свободу и собственность являются не просто естественными, но и неотчуждаемыми. Но практика государственной жизни невозможна без нарушения этих прав: если даже нет смертной казни, то от войны никакое государство не застраховано, и призвать на войну и послать на смерть своего гражданина оно имеет право, кроме того, даже если людей не казнят, то без лишения свободы никак не обойтись, и даже если отсутствует такая мера, как конфискация имущества в законе

регулярном, то в некоторых экстраординарных случаях государство получает право на распоряжение и собственностью граждан. Для обоснования таких мер либералам всегда приходится говорить очень правильные слова, но слова никак не вытекающие из принципов либерализма, более того, – слова, противоречащие и друг другу и этим основным принципам. Суть этих слов сводится к тому, что неотчуждаемые права, конечно, отчуждать нельзя, но если очень надо – для обеспечения опять-таки фундаментальных и неотчуждаемых прав других людей, которых (людей и прав) больше, – то все-таки можно, что свобода, конечно, священна, но иногда ее и ограничить нужно мерами принуждения. Слова правильные, только обосновать их либерализм не способен. Либерализм, таким образом, подрывает основы общественной и государственной жизни, ибо исходной точкой и конечным идеалом видит обособленно свободного индивида, никак не связанного с другими людьми, с социальными институтами и государственной системой, не связанного, потому что любая связь есть ограничение свободы.

Однако человеческая личность не самодостаточна и человеческая жизнь имеет гораздо более глубокую основу, чем внешняя соотнесенность индивидуальных свобод. Начать надо с того, что человеческая жизнь начинается в семье, человек вырастает из семьи всем своим существом, его бытие коренится там. Свободе предшествует дар: еще прежде того, как человек реализует в личностном плане свою свободу, ему подается в дар его жизнь, его родители, подается любовь, и вот этими-то дарами его личность зачинается и возрастает, этими дарами раскрывается в нем его свобода. Либерализм разлагает эту органическую целостность семейного родства, следствием чего является рождение в мир человека с недоделанной личностью и больной свободой, и никакие психоаналитики не могут потом исцелить этой инвалидности души. Не менее значимой онтологической реальностью, из которой вырастает существо человеческой личности, является вера, как обращенность человека к абсолютной и вечной первореальности, и Церковь, как единство людей, утвержденное в вере. Именно такое единство людей на предельном бытийном уровне является настоящим основанием всякой общественности, как внешних форм соотнесения деятельности людей. Либерализм же к такой внешней соотнесенности как раз и сводит весь смысл общественной жизни, выхолащивая из нее всякий смысл.

Это разложение жизни либеральными идеями совершенно очевидно идет и на Западе. Было бы смешно, когда бы не было так грустно видеть парадоксальную ситуацию, когда главным остро-

ком семейных устоев становятся геи и лесбиянки: именно они ценят верность, ревнуют, усыновляют детей, борются за право официально регистрировать свои отношения, в то время как «натуралы», то есть «нормальные люди», детей бросают, множат число разводов и практикуют разнообразные «свободные формы» сожителства, группового в том числе. Запад на своем либеральном пути тоже загнивает, но при этом, как давно замечено, еще в целом неплохо пахнет. Либеральное гниение России будет пахнуть гораздо хуже. Для русского человека, видимо, всегда были более значимы намеченные выше традиционные ценности: семья, Церковь, человеческая близость, служение общим целям, забота о «внутреннем человеке», о духовной свободе, верность правде, верность святыне. Очень редко кто так жил, но что так надо жить – это знали все. Россия реально жила идеалом святости. Эти слова могут показаться напыщенным мечтательством и самодовольством, если смотреть на Россию чужим холодным взглядом, скользящим по поверхности, но так оно и есть, – с очевидностью знает любой, кто живет Россией. Эмпирическая реальность России весьма далека от этого идеала, но только имея этот идеал Россия может существовать.

Список литературы:

1. О переоценке ценностей в режиме самоизоляции / URL: <https://www.m24.ru/news/obshchestvo/14042020/114211> (дата обращения: 02.09.2020).
2. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Гоббс Т. Сочинения: в 2-х т. Т. 2. М.: Мысль. 1991. Т. 2.
3. Локк Дж. Два трактата о правлении // Дж. Лок. Соч. в 3-х т. Т. 3. М: Мысль, 1988.

ОКОНЧАНИЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ В СВЯЗИ СО СМЕРТЬЮ ПОДОЗРЕВАЕМОГО ИЛИ ОБВИНЯЕМОГО

О. В. АНУЧИНА,

*старший научный сотрудник
научно-исследовательского центра
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. Наличие правовых пробелов, связанных с окончанием предварительного расследования в случае смерти подозреваемого или обвиняемого, влечет ряд дискуссионных вопросов относительно применения п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ. Очередность уголовно-процессуальных действий и решений на данном этапе требует ясности и законодательного закрепления. В статье предлагается авторское видение завершения предварительного расследования при возникновении обстоятельства, предусмотренного п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ.

Ключевые слова: *уголовное судопроизводство, предварительное расследование, смерть подозреваемого или обвиняемого, близкие родственники, прекращение уголовного дела.*

Смерть подозреваемого или обвиняемого как юридический факт одновременно является основанием прекращения уголовного дела (п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ). Несмотря на то, что в УПК РФ имеется глава 29 «Прекращение уголовного дела», отдельные вопросы этого этапа предварительного расследования до настоящего времени не нашли своего решения в законе. Вместе с тем в науке уголовного процесса они являются предметом многочисленных дискуссий. В значительной степени это относится к прекращению уголовного дела в связи со смертью подозреваемого или обвиняемого.

Некоторую ясность по этому вопросу внес Конституционный Суд Российской Федерации. В соответствии с его правовой позицией решения должностных лиц по уголовным делам на основании п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ принимаются с учетом мнения близких родственников умершего [4].

Смерть подозреваемого или обвиняемого, как известно, не является безусловным основанием прекращения уголовного

дела, поскольку п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ содержит упоминание об исключительных случаях, когда производство по уголовному делу необходимо для реабилитации умершего. Принимая во внимание правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, одним из обстоятельств, влекущих продолжение производства по уголовному делу, является несогласие (возражение) близких родственников с прекращением уголовного дела по нереабилитирующему основанию.

Вместе с тем при принятии решения о прекращении уголовного дела или продолжении производства по уголовному делу в отношении умершего должны учитываться и другие обстоятельства. Такими обстоятельствами, на наш взгляд, являются: мнение наследников умершего подозреваемого (обвиняемого), защитника (в отсутствии близких родственников и наследников), а также соучастников преступления (подозреваемых, обвиняемых). Кроме того, подлежит учету позиция подозреваемого (обвиняемого) при жизни [1, с. 88–94]. Эти обстоятельства нами рассматриваются как условия принятия решения на этапе окончания предварительного расследования.

Очевидно, что их установлению должна предшествовать определенная процедура. Прежде всего она должна обеспечивать права и законные интересы участников уголовного судопроизводства, иных заинтересованных лиц, в том числе касающихся защиты чести и достоинства умершего, и их реализацию.

Не требует доказывания тезис о том, что уголовное судопроизводство – это не только практическая деятельность, но и мыслительная деятельность. На момент смерти подозреваемого (обвиняемого) могут быть установлены не все обстоятельства совершенного преступления. Поэтому следователю (дознавателю) необходимо начать с анализа материалов уголовного дела, оценки собранных доказательств. В то же время материалы уголовного дела являются источником информации о позиции подозреваемого (обвиняемого), о близких родственниках, наследниках умершего и соучастниках преступления.

О прекращении уголовного дела по п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ как о возможном процессуальном решении заинтересованные лица уведомляются только тогда, когда установлены все обстоятельства, свидетельствующие о причастности умершего лица к совершенному преступлению (обосновано подозрение либо доказано обвинение).

В противном случае близкие родственники, наследники, соучастники могут выразить несогласие с прекращением уголовного дела (уголовного преследования). Кроме того, прекращение уголов-

ного дела по п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ при недоказанной виновности умершего подозреваемого или обвиняемого является незаконным. Как справедливо отмечает Ю. О. Мещерякова, в таком случае велик риск необоснованного обвинения умершего лица [3, с. 60–61].

Поэтому, убедившись, что совокупность собранных по уголовному делу доказательств достаточна и подтверждает установленные фактические обстоятельства о виновном совершении преступления подозреваемым или обвиняемым, подлежат проверке условия принятия в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ.

Представляется, что прежде чем близкие родственники и иные ранее упоминаемые нами заинтересованные в исходе дела субъекты выскажут свое мнение, им должно быть предоставлено право ознакомиться с материалами уголовного дела (в части, касающейся умершего подозреваемого (обвиняемого)). Этот порядок должен быть аналогичен тому, что установлен ст. 216, 217 УПК РФ. Подобной точки зрения придерживаются и другие авторы [2, с. 44]. В протоколе ознакомления с материалами уголовного дела должна быть отражена позиция данного лица относительно прекращения уголовного дела.

Окончание предварительного расследования по уголовным делам указанной категории также связано с рядом проблемных вопросов. В частности, с неопределенностью момента ознакомления близких родственников и иных заинтересованных лиц с материалами уголовного дела, порядком уведомления их о возникновении основания прекращения уголовного дела, разъяснения им прав и процедуре выяснения их мнения относительно возможности прекращения уголовного дела по п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ.

По мере установления круга близких родственников, наследников умершего, соучастников преступления представляется необходимым их незамедлительно уведомлять о наличии уголовного дела в отношении умершего, которое может быть прекращено на основании п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ. В уведомлении также следует указать, что предварительное расследование продолжается и по его окончании лицо имеет право выразить свое мнение относительно возможности прекращения по указанному нереабилитирующему основанию.

Нами предлагается также уведомлять близких родственников и других заинтересованных лиц об окончании следственных действий и о праве выразить свою позицию в обозначенный срок. В этом же уведомлении следует указать последствия неявики.

Установленные законом сроки предварительного расследования предполагают необходимость определения срока для выра-

жения волеизъявления заинтересованных лиц. Ю. О. Мещерякова считает достаточным установить этот срок не более 10 суток [3, с. 122]. По нашему мнению, целесообразным сократить срок до 5 суток аналогично сроку, установленному ч. 4, 5 ст. 215 УПК РФ.

В случае отсутствия возражений со стороны близких родственников и иных заинтересованных лиц с прекращением уголовного дела или их неявки для выражения своего волеизъявления, доказанности вины лица в совершении преступления, смерть которого наступила в период предварительного расследования, отсутствия других условий для продолжения производства в целях реабилитации умершего уголовное дело подлежит прекращению по п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ.

Выраженное несогласие (возражение) близких родственников и наследников умершего является основанием допуска этих лиц в уголовное судопроизводство в статусе «лица, вовлеченного в уголовный процесс в связи со смертью подозреваемого (обвиняемого)», оформленным соответствующим постановлением.

Такое процессуальное решение необходимо, поскольку участие указанных лиц добровольное в отличие от свидетеля. Этим лицам должны быть разъяснены права, в частности, ознакомиться с материалами уголовного дела в части, касающейся подозреваемого (обвиняемого), смерть которого наступила в ходе уголовного судопроизводства, обжаловать процессуальные действия (бездействие) и решения, в том числе о прекращении уголовного дела. Кроме того, лицу, вовлеченному в процесс в связи со смертью подозреваемого или обвиняемого, следует разъяснить его обязанность, а именно: выразить свое мнение относительно возможности прекращения уголовного дела по п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, и в случае возражения против принятия такого решения обязано его обосновать. Об этом аспекте (необходимости обоснования возражений) не упоминается ни в решении Конституционного Суда Российской Федерации, ни в научных публикациях. Мы же считаем это принципиально важным: волеизъявление, выраженное только словами «не согласен» («возражаю») может повлечь необоснованные процессуальные и финансовые затраты на уголовное судопроизводство. В то же время это не означает, что бремя доказывания невиновности умершего подозреваемого (обвиняемого) перекладывается на лицо, заинтересованное в реабилитации умершего.

В случае, если следователь сочтет обоснование достаточным, то выносится постановление о продолжении производства по уголовному делу в целях реабилитации умершего подозревае-

мого (обвиняемого). В противном случае уголовное дело подлежит прекращению на основании п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ.

В постановлении о прекращении уголовного дела должно найти отражение «согласие» («невозражение») участников, чье волеизъявление имеет значение для принятия итогового решения по уголовному делу. В случае продолжения производства в соответствующем постановлении указываются обстоятельства, ввиду которых производство по уголовному делу необходимо с целью реабилитации умершего.

Таким образом, смерть подозреваемого или обвиняемого не влечет безусловного и «сиюминутного» прекращения уголовного дела. Этап окончания предварительного расследования по уголовным делам данной категории, помимо анализа материалов, свидетельствующих о причастности лица к преступлению, включает установление близких родственников, наследников, уведомление и выяснение позиции всех заинтересованных лиц относительно возможности прекращения уголовного дела по п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, обеспечение права ознакомиться с материалами уголовного дела и обосновать свою позицию.

Список литературы:

1. *Анучина О. В.* Основание и условия продолжения производства по уголовному делу в случае смерти подозреваемого (обвиняемого) // Социально-политические науки. 2020. Т. X. № 2.
2. *Лукинов А. С.* Особенности производства по уголовным делам, с прекращением которых на основании п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК не согласны близкие родственники умершего обвиняемого (подозреваемого) // Законность. 2015. № 7.
3. *Мещерякова Ю. О.* Производство по уголовному делу в отношении умершего: дис. канд. юрид. наук. Самара, 2018.
4. По делу о проверке конституционности положений пункта 4 части первой статьи 24 и пункта 1 статьи 254 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С. И. Александрина и Ю. Ф. Ващенко: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2011 № 16-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 5.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ МОНГОЛИИ

БАТМУНХ БУЖИНАХАМ,

*адъюнкт 3-го факультета подготовки научных
и научно-педагогических кадров
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. Исследование вопросов, связанных с рассмотрением административно-правового статуса сотрудников полиции общественной безопасности Монголии, является достаточно актуальным на теоретическом и практическом уровнях. Обеспечение общественного порядка, охрана жизни и здоровья граждан, их прав, свобод и законных интересов являются важнейшими функциями, которые должны осуществляться силами правоохранительных органов, прежде всего полиции.

Ключевые слова: *полиция общественной безопасности, Монголия, правоохранительные органы, административно-правовой статус, общественная безопасность, общественный порядок.*

Подавляющее большинство ученых в качестве структурных элементов правового статуса личности понимают совокупность прав, свобод и обязанностей личности, установленных и гарантированных государством.

Однако в ряде случаев авторы к этим структурным элементам добавляют правоспособность и дееспособность физического лица, гражданство, юридическую ответственность и другие составляющие, в том числе законные интересы [1, с. 109; 2, с. 54]. Последние элементы находят отражение в монгольском законодательстве.

Нам наиболее близка позиция профессора Н. Ю. Хаманёвой, которой предложена конструкция административно-правового статуса, находящаяся в зависимости от индивидуальной или коллективной принадлежности субъекта административно-правовых отношений [9, с. 105]. В частности, к структурным блокам административно-правового статуса сотрудника полиции относятся: правосубъектность; обязанности; права; гарантии.

В концепции построения исполнительной власти полиция выступает обособленной государственной структурой, деятельность которой ориентирована на исполнение особых полномочий в своей компетенции. Полицейские, выступая представителями власти, наделены властными полномочиями, которые осуществляются в рамках их должностной зоны ответственности.

Одним из условий обеспечения эффективности и результативности любого вида деятельности является опора на фундаментальные идеи, базовые правила, другими словами, принципы. Что касается обеспечения общественной безопасности, такие принципы предусмотрены в Концепции национальной безопасности Монголии, к ним относятся:

1. Принцип соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.
2. Принцип законности.
3. Принцип согласованности и комплексности.
4. Принцип приоритетности профилактических мер по обеспечению общественной безопасности.
5. Принцип взаимодействия общественных сил безопасности с общественными объединениями, международными организациями и гражданами с целью комплексного и своевременного реагирования на угрозы общественной безопасности [8].

Соблюдение данных принципов требует от сотрудников полиции Монголии, как от лиц, наделенных государством официальными полномочиями по обеспечению общественной безопасности, определенных знаний, навыков и умений в сфере контакта и взаимодействия с гражданами; в сфере обеспечения общественного доверия и поддержки граждан.

Одной из важнейших служб в системе ОВД Монголии, осуществляющих административную деятельность по борьбе с правонарушениями на улицах страны, является полиция общественной безопасности.

Характеристику элементов правового статуса сотрудника полиции общественной безопасности Монголии необходимо начать с юридических обязанностей. Так как их формулировка в виде специализированных норм непосредственно определяет режим законности.

Должностные обязанности и полномочия сотрудников полиции установлены законодательством, регламентирующим данный сегмент, а также утверждены в иных нормативных правовых актах, регулирующих обязанности сотрудников и устанавливающих прямые обязанности с целью их надлежащего выполнения.

Рассматривая обязанности сотрудника полиции, в первую очередь следует выделить обязанность соблюдения главного закона Монголии – Конституции, а также иных законодательных и нормативно правовых актов в области правоохранительной деятельности. Необходимо надлежащее обеспечение исполнения настоящих обязанностей, прохождение регулярного контроля на знание конституционных и иных правовых актов, эффективное осуществление своих прямых обязанностей, согласно должностной инструкции и приказа, выполнение распоряжений руководства, не противоречащих законодательству, и т. д. [1, 2].

Задачи полиции общественной безопасности Монголии отражены в Законе Монголии «О полиции» [3]. Среди *первостепенных обязанностей полиции общественной безопасности Монголии необходимо выделить:*

- *обязанность принимать и регистрировать заявления о совершении противоправных действий, преступлений, иных инцидентов, проверять соответствующую информацию и т. д.;*

- *обязанность немедленно прибыть на место происшествия (правонарушения) и пресечь продолжающиеся противоправные действия, устраняя угрозу правам и законным интересам граждан, а также угрозу общественной безопасности;*

- *обязанность выявления детерминант социально-опасного (социально-вредного) поведения, условий, способствующих совершению противоправных действий, а также принятие мер в пределах своих полномочий по устранению таких действий;*

- *обязанность обеспечения безопасности граждан и общественного порядка в людных местах и общественных местах – на улицах, стадионах, вокзалах, в аэропортах и т. д.*

Полиция также осуществляет следующие полномочия в рамках своих функций по обеспечению общественной безопасности:

- *принимает все необходимые меры для поддержания порядка и оказания неотложной медицинской помощи в случае нарушения общественного беспорядка, террористической атаки или объявления чрезвычайного положения или войны;*

- *производит принудительный разгон неразрешенных демонстраций и митингов по решению уполномоченного лица;*

- *обеспечивает исполнение режима карантина в случае бедствий, катастроф, аварий и чрезвычайных ситуаций, а также оказывает помощь лицам, жизнь и здоровье которых находятся в чрезвычайно опасных условиях;*

- *в случае необходимости защищает критически важные объекты, которые представляют прямой риск для жизни, здоровья и окру-*

жающей среды человека и могут стать объектом криминальных нападений;

- выполняет обязанности, предусмотренные законодательством о специальной защите;*

- обеспечивают защиту во время публичных мероприятий, демонстраций и митингов;*

- конвоирование подозреваемого, обвиняемого и осужденного из мест содержания по стражей в суд и обратно.*

Сотрудник полиции общественной безопасности осуществляет общие права и обязанности, указанные в Законе о государственной службе, а также осуществляет полномочия, указанные в Законе «О полиции» [3], при выполнении своих обязанностей по борьбе с преступностью, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Сотрудники полиции имеют право на хранение, ношение и использование огнестрельного оружия и специального полицейского снаряжения в порядке, установленном Законом Монголии «О полиции» [3]. Полицейский имеет право защищать свою жизнь, здоровье и безопасность от любого нападения, защищать свои права и законные интересы.

Полицейский может использовать физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие при выполнении своих служебных обязанностей в соответствии с законодательством. Если требования сотрудника полиции не выполняются, то он имеет право применить силу, но только в той мере, в какой это необходимо, и после того, как все другие меры убеждения окажутся неэффективными.

При исполнении служебных обязанностей сотрудники полиции действуют только в соответствии с законом. Сотрудники полиции обязаны подчиняться приказам своих начальников.

Если сотруднику полиции издается приказ или распоряжение, противоречащие закону, он или она должны действовать в соответствии с законом и должны сообщить о незаконном приказе или директиве как в Департамент полиции, так и в прокуратуру.

Далее следует рассмотреть такой важнейший элемент административно-правового статуса сотрудника полиции, как гарантии.

Согласно Конституции Монголия – государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [6]. Вместе с тем обеспечить, в силу многообразия причин, одинаковые для всех групп населения меры социальной поддержки государство не может. Базовыми причинами являются существенные различия в видах профессиональной деятельности.

При этом сотрудники полиции занимают одно из ключевых мест, так как, реализуя правоохранительную функцию, выполняют довольно широкий круг задач по защите прав и свобод граждан. С учетом закрепленных правовыми нормами запретов и ограничений сотрудники полиции практически лишены возможности иметь законные дополнительные доходы в целях повышения своего уровня жизни. Поэтому гарантированность совокупности определенных условий прохождения службы имеет немаловажное значение в сфере правовой и социальной защиты сотрудников.

Общие гарантии регламентированы Законом о государственной службе [4], а также Законом о пенсиях и пособиях военнослужащим [5]. Следует выделить также такие гарантии, как политические, правовые и социальные.

Политические гарантии включают в себя такие элементы, как:

- запрет на привлечение полицейского к участию в политической деятельности, выходящей за рамки его официальных обязанностей;
- соблюдение своих обязанностей при осуществлении права на свободу слова, совести и вероисповедания;
- полицейским организациям и должностным лицам запрещается использовать в своей деятельности предметы и оборудование, содержащие логотип политической партии;
- сотруднику полиции запрещается выражать его/ее личное мнение о какой-либо политической партии или ее деятельности и использовать свои официальные полномочия в политических целях при выполнении своих служебных обязанностей [7, с. 19].

Правовые гарантии включают в себя:

- выполнение гражданами, юридическими лицами и должностными лицами требований сотрудника полиции в соответствии с основаниями и процедурами, регламентированными законодательством;
- любому гражданину или должностному лицу запрещается вмешиваться в законную деятельность сотрудника полиции или требовать от него исполнения обязанностей, которые не связаны с его/ее правовыми функциями;
- сотрудник полиции не несет ответственности за ущерб, причиненный выполнением его/ее служебных обязанностей в соответствии с законом, за этот ущерб несет ответственность государство;
- орган полиции несет ответственность за защиту жизни и безопасности своих сотрудников и связанных с ним лиц в случае угрозы или потенциальной угрозы их жизни и здоровью в связи с выполнением служебных обязанностей.

В данном блоке следует отметить проблематику отсутствия законодательного урегулирования вопроса защиты от неправомерных действий сотрудников, повлекших наступление имущественного ущерба или причинение физического вреда.

Этот вопрос акцентирует необходимость разработки отдельного Закона «О статусе сотрудников органов полиции», где будет регламентировано создание внештатного комитета по этике, уполномоченного выносить заключения о нарушениях сотрудников полиции. Комитет по этике может получать жалобы и информацию, относящиеся к сотрудникам полиции, которые будут расследоваться и оцениваться Департаментом проверки и оценки внутреннего аудита и безопасности Генеральной полиции. Если будет установлено, что жалоба или информация о дисциплинарном или этическом нарушении имеет целью помешать надлежащему выполнению обязанностей сотрудника, Департамент проверки и оценки внутреннего аудита и безопасности отказывает в его расследовании.

Социальное обеспечение:

- в случае гибели при исполнении служебных обязанностей в результате уголовного преступления надбавка, равная базовому окладу за 10 лет, рассчитывается на основе среднемесячного базового оклада сотрудника и выплачивается его/ее семье один раз;

- в случае, если сотрудник полиции получает увечья или иного вида повреждения во время исполнения своих служебных обязанностей, правительство предоставляет компенсацию и помощь в соответствии с законодательством;

- в больнице специального назначения, отвечающей за оказание медицинской помощи сотрудникам полиции, должна работать медицинская бригада во время общественных беспорядков, высокой готовности, при чрезвычайном положении, полевых тренировок и практики;

- полицейский должен проходить ежегодное медицинское обследование, расходы покрываются из государственного бюджета;

- сотруднику полиции, получившему инвалидность из-за ущерба, причиненного его здоровью во время выполнения им своих служебных обязанностей, возмещается один раз в год проезд в санатории или реабилитационный центр и обратно.

Следует отметить, что в России, как и в Монголии, сотрудникам полиции государство предоставляет определенные гарантии. Сотрудники и их семьи получают денежные компенсации. Однако возмещение инвалидности в России и Монголии происходит по-разному. Так, в России размер выплаты зависит от группы инвалидности. Кроме того, в России имеется перечень увечий и конту-

зий, недугов и ранений, которые подлежат возмещению. В Монголии такого перечня не существует.

Полагаем, что в законодательстве Монголии недостаточно внимания уделяется гарантиям и мерам правовой защиты действующих сотрудников полиции.

Закон «О статусе сотрудников органов полиции» обусловил бы постепенное улучшение правовых рамок для обеспечения стабильных условий труда, решение социальных проблем и создание стабильных, дееспособных и специализированных полицейских сил.

Анализ монгольского законодательства, регламентирующего административно-правовой статус сотрудника полиции общественной безопасности, позволяет резюмировать тот факт, что правовая составляющая в исследуемом аспекте находится в соответствии с происходящими в Монголии преобразованиями, отражая проблематику правового статуса сотрудников полиции и необходимость ее дальнейшего совершенствования.

Интегративный подход, используемый при внесении изменений в правовую базу законодателем, позволил включить в свой обзор все первостепенные аспекты служебной компетенции сотрудников полиции, внести изменения в нормативные акты и урегулировать многообразные аспекты правового статуса сотрудника полиции.

Тем не менее, существующая проблематика обуславливает новые условия унификации правовых основ административно-правового статуса сотрудника полиции и диктует необходимость принятия Закона «О статусе сотрудников органов полиции».

В рамках административно-правового статуса законодательно закреплены требования к служебному поведению, запреты и ограничения при прохождении службы, определена форма и порядок подписания контракта о службе, виды и последовательность присвоения специальных званий.

Определены специальная форма одежды, знаки различия, вид и форма служебных удостоверений и жетонов с личными номерами.

Полицейский обязан отвечать конкретным квалификационным условиям, у него не должно быть судимости, вида на жительство за границей, сотрудник полиции должен предоставлять отчет о своем заработке и расходах, а также отдельно обсуждаются требования к его служебной компетенции [2, с. 54].

Деление и классификация общих условий и частных особенностей прохождения службы не носят исчерпывающий характер и в большей степени имеет теоретический аспект. Вместе с тем

понимание процедур прохождения службы с момента поступления на службу и до увольнения со службы является очень важным для сотрудников.

Таким образом, административно-правовой статус полиции общественной безопасности Монголии формируется из совокупности таких компонентов, как правосубъектность; обязанности; права; гарантии. В данном аспекте статус отвечает за служебную компетенцию сотрудника полиции, включающий в себя знания, умения и навыки, а также опыт практической деятельности в соответствующей правоохранительной сфере.

Совокупность норм, определяющих и устанавливающих политические, правовые и социальные гарантии для сотрудника полиции, образуют комплексный правовой институт, где первостепенное место занимают непосредственно нормы административного права.

Для формирования и повышения административно-правового статуса сотрудника полиции важное значение имеет выстроенная долгосрочная перспектива его развития, то есть концепция. К сожалению, такая концепция в законодательстве Монголии отсутствует. Полагаю, что административно-правовое положение сотрудников полиции общественной безопасности должно развиваться не только в процессе ведомственных преобразований, но и одновременно с модернизацией правоохранительной системы Монголии. Поэтому разработка концепции административно-правового статуса сотрудников полиции общественной безопасности и совершенствования их деятельности представляется в настоящее время важной и актуальной задачей. Обусловливается необходимость в принятии Закона «О статусе сотрудников органов полиции».

Список литературы:

1. *Амельчаков И. Ф.* Административно-правовой статус полиции на рубеже веков // В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения): в 3-х т. / под редакцией Ю. Е. Аврутина, А. И. Каплунова. 2016.

2. *Батаев М.* Правовой статус сотрудника Монгольской полиции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Батаев Майдар. СПб., 2005.

3. Закон «О Полиции» Монголии от 9 февраля 2017 г. [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://www.legalinfo.mn/law/details/12469>. (дата обращения: 28.03.2020).

4. Закон «О Государственной службе» Монголии от 7 декабря 2017 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.legalinfo.mn/law/details/13025> (дата обращения: 08.06.2020).
5. Закон «О пенсии и пособии военнослужащих» Монголии от 13 июня 1994 г. [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://www.legalinfo.mn/law/details/576> (дата обращения: 08.06.2020).
6. Конституция Монголии от 13 января 1993 г. [Электронный ресурс] URL: <http://bsu.ru/university/departments/faculties/uf/13244/13252/13364> (дата обращения: 14.04.2020).
7. *Мурат Д., Лозовицкая Г. П.* Политика органов полиции Монголии: развитие и формирование // Человек и современный мир. 2019. № 11 (36).
8. Об утверждении Концепции национальной безопасности Монголии: постановление Великого Государственного Хурала Монголии № 48 от 15 августа 2010 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.nsc.gov.mn/sites/default/files.pdf> (дата обращения: 12.02.2020).
9. *Хаманёва Н. Ю.* Административно правовой статус гражданина Российской Федерации / отв. ред. М. М. Славин. М.: ИГиП РАН, 2000.

ФЕНОМЕН ПОЛИТИЧЕСКОГО ЭКСТРЕМИЗМА В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

Н. Б. БААЛЬ,

*старший научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
кандидат политических наук
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье рассматривается феномен экстремизма на территории постсоветского пространства, а также социально-психологический облик группы людей, склонной к проявлению элементов экстремального поведения.

Ключевые слова: *экстремизм, элементы экстремального поведения, черты экстремистского поведения, социальные общности, социально-психологический облик, профилактика экстремизма.*

Под экстремальным явлением принято понимать ситуации, когда возникает реальная угроза потери жизни или идентичности (личностной, культурной, цивилизационной, в зависимости от того, кто является главным действующим лицом в экстремальной ситуации – человек, этнос или цивилизация) [1].

Условно пространство бытия можно разделить на две зоны. В одной происходят войны, катастрофы, революции, акты экстремизма, преследующие нелегитимные цели и использующие для этого нелегитимные средства, технологии, разрушающие прежнюю социальную структуру и многое другое, чреватое разрывом социального развития. Для второй – характерны регулярная, воспроизводящая себя политическая и социальная жизнь, легитимные политические действия, непрерывный культурогенез, технологии, способствующие воспроизведению или непрерывному развитию социальной структуры. В реальности эти две зоны представляют собой нечеткие множества, непрестанно взаимодействующие и перекрывающие пространство друг другу. То есть, скорее, следует говорить лишь о преобладании зоны того или иного содержания.

Обращаясь к характерным чертам экстремистского поведения, следует отметить особенности поведения человека в толпе. Очень трудно понять экстремальное явление, не будучи его непосредственным участником. Действующие лица сплошь и рядом

находятся в измененных состояниях сознания, когда меняется привычная картина мира, базовые ценности, механизмы восприятия и оценки окружающей среды [2]. В результате экстремальный опыт не может быть адекватно воспроизведен средствами регулярного языка, поскольку одному и тому же синтаксису в экстремальной и регулярной зонах соответствует разная семантика.

Однако нельзя понять экстремальное явление, будучи только его участником. По тем же причинам, которые обозначены в первом тезисе, невозможно транслировать в регулярную зону экстремальный опыт средствами языка, формируемого в экстремальной зоне и адекватного тем измененным состояниям сознания, которые порождает близость смерти. Понять экстремальное явление можно, лишь сформировав массив знаний, сочетающий в себе ключевые регулярные и экстремальные характеристики.

Люди годами, а иногда и всю жизнь состоят в стабильных больших и малых социальных группах. Но иногда, в силу тех или иных обстоятельств, они оказываются во временной, порой с непонятной направленностью группе, где срок их пребывания ограничен часами или минутами. Например, наиболее исследованная в социальной психологии разновидность временных больших социальных общностей – толпа – представляет собой недифференцированное самозарождающееся скопление незнакомых людей, вдохновленных общей идеей, убеждением, верой и (или) общей целью, интересом, стремлением [3]. То есть тем, что возбуждает у них сходные страсти и порой – саморукотворство к действиям, иногда не совсем понимаемым и объяснимым.

Социально-психологический облик большой группы людей, толпы, склонной к проявлению элементов экстремального поведения, включает следующие черты.

Во-первых, добровольность членства, открытость границ и способность к самопроизвольному росту. Толпа «сама привлекает и порождает толпу» (Г. Тард).

Процесс «толпообразования» ограничивают лишь насильственный разгон, плохая погода, дефицит пространства (включая плохие условия видимости и слышимости), боязнь стесненных условий или репрессий.

Во-вторых, прямой физический контакт участников, провоцирующий всплеск идентификации, подражания и «психического заражения» как механизмов взаимодействия. Происходит синхронизация и интенсификация эмоционального состояния и умонастроения, рождается «духовное единство» толпы (Г. Лебон).

В-третьих, анонимность и равенство людей в толпе. Временная утрата индивидуальности и чувства личной ответственности за свое поведение ведет к экстремальному характеру массовых действий.

В-четвертых, неудержимость стремления к цели, сопутствующий энтузиазм, вера в неисчерпаемость собственных сил, иллюзия всемогущества, порожденные снижением рационально-логического мышления.

В-пятых, наличие явного или скрытого руководящего центра активистов, лидеров, отражающих, аккумулирующих и направляющих настроение и поведение массы людей.

Вместе с тем нельзя недооценивать влияние экономических и социальных условий, порождающих те или иные настроения и образ мыслей групп людей в обществе. Кроме того, очень важна принадлежность участников к определенному социальному классу, носителям ценностей культуры, типу личности, индивидуальность и пр.

В самом общем виде для дифференциации больших социальных групп используют следующие признаки (Дилигенский Г. Г., 1994): этнический, экономический, политический, профессиональный, религиозный, возрастной, территориальный.

В условиях социальной и политической нестабильности эти группы и их поведение в ситуациях массовых мероприятий демонстрируют нередко повышенную агрессивность, радикализм, экстремистские выпады, выходящие за рамки обычных стереотипов поведения и принятия решений, обращение к новым или ранее отвергнутым возможностям нестандартных моделей поведения.

Нередко, особенно применительно к молодежи, такие решения становятся реальными за счет дифференцирования и десоциализации основных психических механизмов участников, и возникшее от этого состояние особого переживания и радости в результате внезапно расширившихся возможностей поведения, что мотивирует определенную часть участников экстремальных явлений на все новые и новые повторения экстремального опыта.

Экстремистское сообщество принадлежит к экстремальной зоне.

Во-первых, оно стремится уничтожить прежнюю идентичность людей, стремится столь радикально изменить общество, что его новая форма не может восприниматься как продолжение прежних поведенческих моделей.

Во-вторых, его члены не идентифицируют себя в качестве членов легитимного общества, а значит – внутренне находятся за пределами регуляции принятых нормотипических моделей поведения.

В-третьих, экстремистское сообщество действует нелегитимными методами (радикализм, восстания, преступления криминально-политической направленности, государственные перевороты, террор) и тем самым нередко подвергает своих членов вполне реальной угрозе гибели или изоляции.

Небезынтересно, что экстремистские идеологии и практика их реализации оказываются привлекательными для многих творческих, интеллектуальных и активных людей. Этот феномен становится понятным, если вспомнить, что предлагает человеку любая экстремальная зона – формирование (или восстановление) мира реальных возможностей. Сблaзн создать новый мир взамен существующего, но не этим – творческим и активным – человеком созданного, бывает трудно преодолимым для указанной части людей, становящихся идеологами, организаторами, а зачастую и исполнителями различных экстремистских акций.

Шанс на реализацию потребности в создании нового, иного мира проливает свет и на то, какое место занимают экстремистские сообщества в государстве, праве и культуре. Располагая радикально иными и неприемлемыми для регулярного мира идеями и планами, экстремистское сообщество создает резерв возможностей для общества, переживающего политико-правовую катастрофу.

Социальная катастрофа – необратимый распад всей социокультурной системы. Ее следует отличать от кризиса, который разрешается силами самой саморегуляции за счет смены элит или прихода к власти легитимной, системной оппозиции. Экстремисты приходят к власти, когда исчерпываются совокупность потенциалов преобразования традиционными, эволюционными способами и, погрузив на время все общество в экстремальную ситуацию, создают новые модели поведения.

Представляя собой опасное и нежелательное явление для любого общества, экстремизм оказывается его необходимым компонентом с точки зрения позиции, надстроенной над процессом смены обществ, понимаемых как единое связанное процессуальное целое. *В этом заключается глубокая парадоксальность феномена экстремизма – с ним необходимо бороться любой общности людей, которая хочет продлить свое существование [3].*

Список литературы:

1. Бахтияров О. Г. Психология экстремизма. Экстремистские ресурсы общества [Электронный ресурс] / О. Г. Бахтияров // www.uer.varvar.ru.
2. Федоров М. В. Измененные состояния сознания: ценностно-смысловой аспект / М. В. Федоров: автореф. дис. ... канд. филос. наук. М., 1998.
3. Социальная психология в современном мире / Т. Л. Алавидзе и др. М.: Аспект Пресс, 2002.

РОЛЬ И МЕСТО АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКЕ

А. И. БЕЛЯЕВА,

профессор кафедры уголовной политики,

доктор юридических наук,

профессор,

заслуженный юрист Российской Федерации

(Академия управления МВД России)

Аннотация. В статье рассматривается вопрос о роли административных правоотношений в реализации уголовной политики. Предметом исследования является проблема соотношения уголовной политики с политикой административно-правовой. Целью исследования является выявление общих и особенных показателей, свидетельствующих о взаимосвязи уголовной и административно-правовой политики, а также существующих противоречиях.

Проведенное исследование показало, что административное право богато на научные работы, в которых рассматриваются отдельные вопросы административно-правовой политики, но целостной ее теории пока не сформировано, не выработано и понятие, которое отражало бы суть этой политики. Используемый в работе термин «административно-правовая политика» является условным и требует научного осмысления.

В работе предлагается структура административно-правовой политики, ее уровни и формы, что может способствовать развитию теории административно-правовой политики. Анализируются научные исследования, которые вносят вклад в развитие учения об административно-правовой политике и могут служить основой для формирования ее теории. Отмечается, что дальнейшее развитие теории уголовной политики и ее реализации требует консолидации усилий специалистов, расширении системы знаний о взаимовлиянии, взаимосвязи уголовной и административно-правовой политики, а также их пределах и границах; совершенствования подходов к изучению слушателями.

Ключевые слова: *политика государства, уголовная политика, административные правоотношения, преступления, административно-правовая политика, ее уровни и формы.*

Любое государство неразрывно с политикой. Ведь политика – форма жизни государства. Как отмечал А. Н. Стручков, у государства всегда есть только одна политика, она едина, но многообразна потому, что осуществляется в разных областях жизни, разными формами и методами [1, с. 6]. И это позволяет говорить о политике экономической, социальной, экологической, военной, информационной, правовой, политике в области здравоохранения, культуры и т. д. При этом каждое из этих направлений самостоятельно, но лишь условно, поскольку все они тесно связаны между собой и взаимообусловлены.

Одним из элементов социальной политики является уголовная политика, суть которой состоит в деятельности государства по защите граждан, общества и самого государства от криминальных посягательств. Специфика уголовной политики определяется силами и средствами, формами и методами, которые обеспечивают эту защиту. Уголовная политика имеет свои границы и свое содержание, поэтому не поглащается политикой социальной.

Реализация уголовной политики в основе своей связана с административно-правовыми отношениями, более того, при их отсутствии ее не может быть. Так, ряд норм Уголовного Кодекса РФ применимы лишь при условии, что нормы административно-правового характера уже реализованы. Например, ст. 116.1. – Нанесение побоев лицам, подвергнутым административному наказанию; ст. 151.1. – Розничная продажа несовершеннолетним алкогольной продукции; ст. 158.1. – Мелкое хищение, совершенное лицом, подвергнутым административному наказанию; ч. 2 ст. 171.4. – Незаконная розничная продажа алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции; ст. 264.1. – Нарушение правил дорожного движения лицом, подвергнутым административному наказанию, и др. [2]. Не случайно столь активно разрабатывается проблема административной преюдиции [3].

Даже простое любопытство обнаруживает, что абсолютное большинство норм Особенной части УК РФ тесным образом связано с нормами административного права. Ведь для того, чтобы можно было говорить о правонарушении, одним из видов которого является преступление, необходимо иметь представление о характере, содержании и составе правоотношения. Достаточно проанализировать названия глав Уголовного Кодекса РФ, чтобы установить это. Например, гл. 22 «Преступления в сфере экономической деятельности», гл. 23 «Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях», гл. 24 «Преступления против

общественной безопасности и общественного порядка», гл. 27 «Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта», гл. 31 «Преступления против правосудия»; гл. 32 «Преступления против порядка управления». Здесь выборочно приведены названия некоторых глав. Но все остальные также связаны с положениями норм административного права. И эта связь настолько тесна, что порой трудно разграничить административное правонарушение и преступление, а ответственность приобретает так много общего, что нивелирует особенное [4]. Но при этом необходимого содружества в исследовании таких близких проблем явно недостаточно, и пока они рассматриваются, по преимуществу, с какой-то одной позиции. Думаю, по одной лишь причине, без всякого злого умысла: иная сторона вопроса как бы сама собой разумеется и находится в научном поле смежников. Однако происходящие изменения в научной, правовой, правоприменительной жизни, заставляют расширять возможности поиска, чтобы находить ответы на вопросы теории и практики.

Вместе с тем стремление к изучению природы различных административных правонарушений, причин и условий, способствующих совершению, их классификации, личности правонарушителя, его общих и специфических характеристик заставило взглянуть на административные деликты с позиций криминологии. Что не без успеха удалось В. П. Лозбякову. Он обратил внимание на то, что ряд административных правонарушений являются следствием деятельности организованных преступных групп, а систематическое совершение административных правонарушений определенным образом влияет на формирование личности правонарушителя и развития отдельных ее качеств [5, с. 16–18].

Все это указывает на то, что уголовная политика тесно связана с другой, родственной, близкой, но самостоятельной политикой, названия которой в науке в настоящее время нет. Да и науки (теории) этой политики тоже пока не существует. Отдельные ее звенья активно разрабатываются и формируются, и она как бы уже стучится в дверь, уже появилось словосочетание «административная политики» [6]. И это есть свидетельство того, что приближается время, когда в научную и практическую жизнь войдет новая область знаний.

Условно, с большими оговорками, понимая, что термин, который мною используется, неверен, я назвала бы это направление государственной политики административно-правовой политикой только потому, что нет пока иного, более легитимного термина. Предвижу возражения и несогласие. И принимаю их. Но не находя

иного, отражающего суть термина, используя его пока только как операциональный, и в самом широком смысле слова.

Если попытаться эту часть политики государства осмыслить, то можно обнаружить, что она имеет свою структуру. Причем каждый из элементов, входящих в нее, относительно самостоятелен. Это политика в области организации государственного управления, правового регулирования общественных отношений в этой сфере, создающие условия для эффективной деятельности органов государственной исполнительной власти, органов местного самоуправления. При всей определенности в этой области существует много проблем и вопросов [7], которые могут быть разрешены только на основе комплексного подхода, что характеризует политику как таковую, и административно-правовую в этой части, в том числе.

Одним из элементов административно-правовой политики является политика в области защиты граждан, общества и государства от административных правонарушений, под которой можно понимать деятельность государства по выработке и осуществлению мер по предупреждению административных правонарушений и борьбе с ними. Политика в области защиты от административных правонарушений, по-видимому, приобретает новые качества, о чем свидетельствует ряд работ, посвященных проблеме административной деликтологии. Наиболее интересными из которых, на мой взгляд, являются работы В. И. Ремнева [8], Ю. И. Попугаева [9], А. П. Шергина [10]. Здесь формируются новые концептуальные подходы, которые, на мой взгляд, составляют одно из направлений формирующейся административно-правовой политики.

Нельзя не обратить внимания на факт развития теории полицейского права, под которым понимается правовое регулирование деятельности полиции [11], хотя изначально в понятие полицейского права, как известно, вкладывался иной смысл [12]. И это тоже новое направление в теории административно-правовой политики.

Следующей составляющей здесь является политика в области административно-процессуальной деятельности, суть которой состоит в обеспечении законности, защиты от административного произвола, злоупотреблений органов исполнительной власти. Административно-процессуальная политика имеет свои особенности. Для развития и совершенствования также необходимо осмысление (или формирование) концептуальных и доктринальных основ, развитие теоретических положений, действующего и желаемого законодательства в этой области, правоприменительной практики, организации правового воспитания и правового просвещения.

По-видимому, административно-правовая политика характеризуется тем, что она имеет несколько уровней, позволяющих изучать и формировать ее в соответствии с потребностями времени.

К числу таких уровней можно отнести: концептуальный, нормотворческий, правоприменительный (управленческий), правовоспитательный. Каждый из этих уровней реализуется в определенной форме: доктринальной, нормотворческой, правоприменительной, интерпретационной, правопросветительной и правовоспитательной.

Все это: понятие политики в этой области, ее содержание, цель, задачи, структура, уровни и формы, особенности реализации, обеспечение реализации, роль и значение в реализации других направлений политики государства, силы и средства, предназначенные для этого, и многое другое, как мне представляется, требует научного осмысления.

С этих же позиций могут быть исследованы и составные части административно-правовой политики: политика в области организации государственного управления. Ее доктринальные положения нашли отражение в целом ряде документов стратегического характера: Стратегии национальной безопасности, Концепции общественной безопасности и других документах, например в Государственных программах «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», «Противодействие незаконному обороту наркотиков» и др. [13]. Очевидно, что доктринальные основы уголовной и административно-правовой политики во многом являются едиными или во всяком случае близкими.

Научное осмысление каждого из элементов административно-правовой политики может способствовать пониманию того, что является ее общей стратегической целью, какова роль каждого из обозначенных элементов в этом, в чем их особенности. Это позволит соотнести между собой общее и особенное в вопросах реализации административно-правовой и уголовной политики, а значит правильно распределить силы и средства, направленные на достижение поставленных целей [13].

По-видимому, пришло время развития теории (учения) административно-правовой политики, которая позволит осмыслить, объяснить многие из проблем административного права и определить пути их разрешения.

Представляется, что требуют внимания и общие для уголовной и административно-правовой политики проблемы. Это возможно лишь при совместной их разработке специалистами, чего в настоящее время практически нет.

Естественно, что такой подход не может не повлечь за собой и изменений в преподавании дисциплин. Но правоприменительная практика строится на синтезе знаний. Здесь важно соблюсти необходимое соотношение.

Список литературы:

1. *Стручков Н. А.* Курс исправительно-трудового права. Проблемы Общей части. М., 1984.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года 63-ФЗ (в ред. Федерального закона РФ от 07.04.2020 № 112-ФЗ) // СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.
3. *Иванчин А. В.* Конструирование составов преступлений с административной преюдицией // Вестник Ярославского государственного университета. Серия «Гуманитарные науки». 2012. №3 (21). С. 65–69; *Колосова В. И.* Административная преюдиция как средство предупреждения преступлений и совершенствования уголовного законодательства // Вестник Нижегородского государственного университета им. М. Лобачевского. 2011. № 5 (1); *Лопашенко Н. А.* Административной преюдиции в уголовном праве нет! // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2011. № 3 (23). С. 64–71; *Одоев О. С.* Административная преюдиция в уголовном праве России и государств СНГ. М., 2018. 190 с.
4. *Иванов Н. Г.* Уголовная политика и совершенствование уголовного законодательства. // Уголовное право. 2017. № 4; *Кисин В. Р.* Состояние границы между административной и уголовной ответственностью // Административное право и процесс. 2016. № 7; *Попугаев Ю. И.* Перспективы совершенствования института юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. // Вестник экономической безопасности. 2017. № 2.
5. *Лозбяков В. П.* Криминология и административная юрисдикция милиции. М., 1998.
6. *Молчанов П. В.* Актуальные проблемы административной политики в области дорожного движения (по результатам социологического исследования). // Административное право и процесс. 2017. № 11.
7. *Аврутин Ю. Е.* Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. СПб., 2017. 718 с.; *Кильдюшов О.* Полиция как наука и политика: о рождении современно-

го порядка из философии и полицейской практики // Социологическое обозрение. 2013. Т. 12. № 3.; *Старилов Ю.* Государственная служба и служебное право: учебное пособие. Воронеж, 2018. 240 с.; *Понкин И. В.* Теория девиантологии государственного управления. М., 2016. 250 с.

8. *Ремнев В. И.* О необходимости административной деликтологии. // Конституция СССР и дальнейшее развитие государственоведения и теории права. М., 1979. С. 197–202; Актуальные вопросы административной деликтологии в современный период / Актуальные проблемы административной деятельности: сборник научных трудов. Киев, 1984.

9. *Попугаев Ю. И.* К вопросу о системе административного деликтного права, статусе его норм и соответствии учебной дисциплине // Административное право и процесс. 2017. № 11.

10. *Шергин А. П.* Нужна теория административной деликтизации // Право и государство. 2005. № 1; Концептуальные основы административного деликтного права // Научный портал МВД России. 2008. № 1; Размышления об административном деликтном праве. / Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5.

11. *Соловей Ю.* Полицейское право. // Государство и право. 1995. № 6; Бельский К. С. Полицейское право: лекционный курс. М., 2004. 816 с.; *Старилов Ю. Н.* История развития административно-правовой науки // Российское полицейское административное право: конец XIX – начало XX в. Хрестоматия. Воронеж, 1999. 618 с.

12. *Андреевский И. Е.* Полицейское право: в 2-х т. СПб., 1874 – 1876; Антонович А. Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права). Киев, 1889. Т. ХУШ. 648 с.; *Белявский Н. Н.* Полицейское право (административное право). Конспект лекций. Пг., 1915. 409 с.; *Дерюжинский В. Ф.* Полицейское право. Пособие для студентов. СПб. 1903. ХП, 499 с.; *Ивановский В. В.* Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). Казань, 1911. 516 с.; *Шеймин П.* Учебник права внутреннего управления (полицейского права). Общая часть. Одесса, 1887, 160 с.; *Шпилевский М. М.* Полицейское право как самостоятельная отрасль права. Одесса, 1875. 196 с.; и др.

13. Стратегия государственной антинаркотической политики РФ до 2020 г.: Указ Президента РФ от 9 июня 2010 № 690; Стратегия национальной безопасности РФ: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683; Концепция общественной безопасности в РФ, утверждена Президентом РФ 20 ноября 2013 г.; Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожно-

го движения в 2013–2020 годах»: постановление Правительства РФ от 3 октября 2013 г. № 864 и от 29 декабря 2019 г. № 1900-79; Государственная программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345; Государственная программа «Информационное общество»: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313; Государственная программа РФ «Противодействие незаконному обороту наркотиков»: постановление Правительства от 15 апреля 2014 г. № 299; Реализация государственной национальной политики: постановление Правительства от 29 декабря 2016 г. № 1532; Стратегия безопасности дорожного движения в РФ на 2018–2024 годы: распоряжение Правительства от 8 января 2018 № 1-р; и др.

ФОРМИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО СТИЛЯ РУКОВОДИТЕЛЕМ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА МВД РОССИИ РАЙОННОГО УРОВНЯ: СОДЕРЖАНИЕ, ТИПОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

А. В. БОГДАНОВ,

*старший преподаватель кафедры
организации деятельности органов внутренних дел
центра командно-штабных учений
(Академия управления МВД России)*

Р. А. СЕРИКОВ,

*слушатель 2-го факультета
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы формирования управленческого стиля руководителя территориального органа МВД России, раскрывается сущность и значение управленческого стиля, приводятся научные позиции относительно типологии наиболее распространенных стилей управления, дается их характеристика на предмет возможности применения в сфере управления в органах внутренних дел. Предлагаются авторские выводы о целесообразности применения смешанного стиля управления, сочетающего в себе отдельные черты демократического и авторитарного стилей, а также о противоречии либерального стиля управления основополагающему принципу деятельности органов внутренних дел – принципу единоначалия. Рассмотрены типовые проблемы, возникающие при формировании управленческого стиля у руководителей, назначенных из числа сотрудников того же ТО МВД России, и руководителей из числа назначенных переводом из другого ТО МВД России (ЦА МВД России). Изложено авторское видение предупреждения данных проблемных ситуаций путем практических рекомендаций назначенным руководителям ТО МВД России из числа указанных выше категорий.

Ключевые слова: *органы внутренних дел, управление, управленческий стиль, руководитель, территориальный орган МВД России, управленческая модель, вхождение в должность, практические рекомендации, виды управленческих стилей, типы руководителей.*

Достигнутые за последние годы успехи в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка, снижение общего уровня преступности являются положительными тенденциями, характеризующими наступательный вектор развития системы органов внутренних дел РФ. Однако, как отметил Президент Российской Федерации В. В. Путин, это не повод для успокоения [1], поскольку вопросы обеспечения общественной безопасности и правопорядка требуют постоянного совершенствования. Необходимо продолжать выстраивать и укреплять оптимальную модель правоохранительной системы, основу которой составляет механизм управления. Немаловажное значение в этом отводится совершенствованию управления территориальными органами МВД России (далее – ТО МВД России), которые выступают базовыми элементами системы органов внутренних дел, выполняющими основную часть обязанностей, возлагаемых на полицию, в соответствии со ст.12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» [2, с. 131].

Основным субъектом управления ТО МВД России является его руководитель, обладающий всей полнотой властных полномочий, необходимых для организации оперативно-служебной деятельности вверенного ему подразделения. Вместе с тем, по данным коллегии МВД России от 26 февраля 2020 г., в прошедшем году от исполнения своих служебных обязанностей были отстранены 428 начальников ТО МВД России, что составляет 16,7 % от их общего числа [3], что свидетельствует о наличии системных проблем в организации управления ТО МВД России, требующих научного осмысления. Таким образом, рассмотрение отдельных вопросов организации управленческой деятельности руководителя ТО МВД России представляет интерес не только с теоретической точки зрения, но и носит выраженную практическую направленность.

По мнению А. Д. Ульянова, И. П. Можяевой, под управленческой деятельностью следует понимать мыслительную, интеллектуально-волевую деятельность субъекта управления, основанную на познании объективных закономерностей целенаправленного систематического воздействия, выработанного им в ходе управленческой деятельности и представленной в форме управленческих решений и действий, реализуемых в общественных отношениях, результатом которых становится деятельность по удовлетворению определенной общественной потребности, скорректированной в соответствии с целью субъекта управления и выполняемая на основе сознания и воли управляемого объекта [4, с. 20]. Из данного определения можно сделать вывод о том, что управленческая

деятельность начальника ТО МВД России представляет собой интеллектуально-волевую деятельность, представленную в форме управленческих решений и действий, направленных на обеспечение правопорядка и общественной безопасности на территории, входящей в зону оперативной ответственности соответствующего ТО МВД России.

Управление не может быть эффективным без определения стратегии, без постановки крупномасштабных задач, также как плавание без компаса [5, с. 269]. Важнейшую роль в этом играет управленческий стиль руководителя, позволяющий четко определить цели и задачи для их достижения, и впоследствии строго придерживаться выработанной единой управленческой линии.

Управленческая деятельность руководителя ТО МВД России представляет собой совокупность методов, приемов, действий руководителя по отношению к подчиненным сотрудникам в процессе реализации управленческих функций, основанную на понимании соответствующим руководителем целей и задач для их достижения, его профессиональной подготовленности, морально-этических установок, интеллектуально-волевых и деловых качеств. Перечисленная система элементов образует управленческий стиль руководителя ТО МВД России. Анализируя составляющие элементы стиля управления, можно прийти к выводу о том, что стиль управления носит индивидуальный характер, определенный широким диапазоном профессионально-деловых качеств руководителей ТО МВД России, а также различными криминогенными, социальными, экономическими и другими условиями, в которых происходит функционирование ТО МВД России.

Выделяя важнейшие общие характеристики управленческого стиля руководителя ОВД, В. В. Гордиенко отмечает его активную гражданскую позицию, интеллектуальность личности с сильной волевой составляющей, участие в разработке и реализации федеральных и региональных программ противодействия преступности; возможность сформулировать проблемы, повестку дня (в том числе и для других социальных объектов), что, на наш взгляд, не утратило своей актуальности на современном этапе развития системы ОВД [6, с. 9]. Однако несмотря на указанные общие характеристики, формы и методы их реализации в управленческой деятельности для каждого руководителя носят индивидуальный характер.

Нельзя не согласиться с позицией А. Ю. Звонаревой, М. С. Лашёнова в части того, что выбор стиля руководства при осуществлении оперативно-служебной деятельности вызывает определенные трудности [7, с. 81]. Каждому руководителю ТО

МВД России присущ собственный управленческий стиль, выработанный им в течение исполнения своих должностных полномочий. Вместе с тем, несмотря на обширную палитру используемых в ОВД стилей управления, их можно условно разделить на 3 основные группы: авторитарный, демократический и либеральный.

В основе авторитарного стиля управления стоит личность руководителя, который при принятии управленческих решений руководствуется исключительно собственным видением проблемной ситуации и путей ее исправления, ориентируясь лишь на собственный профессиональный опыт. Коллективные формы принятия решений и совещательные органы в ТО МВД России, руководители которых придерживаются авторитарного стиля управления, функционируют формально, фактически дублируя уже принятые руководителем решения. Данный стиль управления может быть эффективен при наличии у руководителя большого практического опыта, ярко выраженных положительных морально-деловых качеств, непререкаемого авторитета в возглавляемом им служебном коллективе. Главным преимуществом рассматриваемого стиля управления является его оперативность. Однако авторитарный стиль управления служебным коллективом подавляет инициативу сотрудников, исключает творческий подход к выполнению служебных задач, подменяя его шаблонным исполнением приказов вышестоящего руководства, снижает мотивационную составляющую у молодых сотрудников. Отказ от использования коллективных форм рассмотрения проблемных вопросов и совместного поиска их решений неминуемо ведет к просчетам в оперативно-служебной деятельности, требующим впоследствии существенных корректировок.

Наиболее широкое распространение в практике организации управления в ОВД Российской Федерации получил демократический (коллегиальный) стиль, сочетающий в себе принципы единоначалия и делегирования руководителем части своих полномочий подчиненным сотрудникам, вовлекая последних в процесс выработки и принятия управленческого решения. Преимуществами данного управленческого стиля служат создание в служебном коллективе благоприятного психологического климата, основанного на сотрудничестве и взаимном доверии, раскрытие творческого потенциала сотрудников, стимулирование проявлений инициативы в решении сложных оперативно-служебных задач, создание предпосылок к карьерному росту сотрудников, положительно проявивших себя при исполнении делегированных им управленческих полномочий. При всех видимых преимуществах демократический стиль управления требует постоянного контроля руководителя, выбора

наиболее правильных из предложенных вариантов управленческих решений, подбора профессионально подготовленных сотрудников, способных по своим морально-деловым качествам исполнять делегированные им руководителем полномочия.

Либеральный стиль управления характеризуется устранением руководителя ТО МВД России от принятия самостоятельных решений, путем полного делегирования подчиненным сотрудникам своих полномочий в сфере организации оперативно-служебной деятельности, оставляя за собой лишь контрольные функции, связанные с оценкой полученных результатов. Данный управленческий стиль наименее приемлем для организации деятельности ОВД, поскольку по своей сути противоречит основополагающему принципу управления в ОВД – принципу единоначалия. Отсутствие собственной управленческой позиции по проблемным вопросам у руководителя ТО МВД России влечет за собой отсутствие у подчиненных сотрудников понимания единства целей и задач своей деятельности, создает двойственность в управлении, то есть формально властные полномочия остаются у руководителя ТО МВД России, а фактически управление осуществляется его заместителями, по направлениям деятельности, что неминуемо приводит к появлению конфликта интересов, что имеет крайне негативные последствия для общих результатов оперативно-служебной деятельности соответствующего ТО МВД России.

Рассмотрев наиболее общие группы управленческих стилей, можно прийти к выводу, что наименее приемлем для применения в сфере организации деятельности ОВД либеральный стиль управления, поскольку специфика работы ТО МВД России характеризуется многозадачностью, оперативностью, необходимостью зачастую экстренного принятия управленческих решений в условиях недостаточности информации, что требует непосредственной вовлеченности руководителя в процесс выработки и принятия управленческих решений. Вместе с тем необходимо соблюдать объективность, обеспечивать системный подход к оценке проблемных ситуаций, прогнозированию их развития и выработки мер реагирования, что зачастую требует их коллективного осмысления, путем проведения совещаний, коллегий. Изложенное позволяет прийти к выводу о том, что авторитарный стиль управления также не может должным образом обеспечивать надлежащую организацию деятельности ТО МВД России, поскольку в его основе лежит личность руководителя, полагающегося при принятии управленческих решений только на собственное мнение. Демократический стиль управления наиболее подходит для эффективной организации деятельно-

сти ТО МВД России, однако, в ряде случаев, когда управленческое решение необходимо принимать оперативно, в условиях крайнего дефицита времени, руководитель должен принимать ответственные управленческие решения единолично, ввиду невозможности подключения к их обсуждению и выработки своих заместителей и руководителей структурных подразделений. Таким образом, можно прийти к выводу о том, что оптимальной формой управленческого стиля является смешанный, включающий в себя черты авторитарного и демократического стилей, который позволяет руководителю ТО МВД России вырабатывать и принимать верные управленческие решения вне зависимости от складывающейся оперативной обстановки.

Формирование стиля управления определяется субъективными и объективными факторами [8, с. 39]. Объективные факторы обусловлены внешней средой и не зависят от воли руководителя ТО МВД России, в числе основных можно выделить управленческий стиль вышестоящего руководства, особенности оперативной обстановки на территории обслуживания, социально-психологические характеристики служебного коллектива, специфика решаемых задач. В свою очередь субъективные факторы прямо обусловлены личностью самого руководителя ТО МВД России, в числе основных можно выделить: навыки управленческой деятельности, манера общения, коммуникабельность, особенности эмоционально-волевой сферы, темперамент и др.

Руководитель ТО МВД России при вступлении в должность должен тщательно проанализировать как объективные, так и субъективные факторы, поскольку именно результаты данного анализа должны лежать в основе формирования собственного управленческого стиля.

Руководителей ТО МВД России можно условно разделить на две категории: руководители из числа сотрудников того же ТО МВД России и руководители, назначенные из других ТО МВД России (ЦА МВД России). Данное деление обуславливает разделение типовых ошибок при формировании управленческого стиля на две группы, характерных для обозначенных выше категорий руководителей.

Так, для руководителя из числа сотрудников того же ТО МВД России характерно: неумение делегировать полномочия; сосредоточенность на прежних направлениях оперативно-служебной деятельности, и, как следствие, непонимание общих проблем подразделения; неправильное выстраивание линии поведения с подчиненными – бывшими коллегами, выражающееся в двух

крайних формах противоположной направленности: выстраивание бюрократического барьера либо культивирование неформальных отношений, препятствующих деловому общению.

В целях исключения данных ошибок руководителю ТО МВД России, назначенному из числа его сотрудников, рекомендуется: при назначении на должность выделить приоритетные направления деятельности, сосредоточив свои усилия на решении основных проблемных вопросов подразделения; с учетом возросшей нагрузки делегировать часть своих полномочий заместителям, замкнув на себя ключевые управленческие вопросы и оставив за собой контроль за их выполнением; установить равные, доброжелательные отношения с подчиненными сотрудниками, основанные на соблюдении субординации и общепринятых правил делового общения.

Для руководителей, назначенных на должность переводом из другого ТО МВД России (ЦА МВД России), характерны следующие типичные ошибки при формировании собственного управленческого стиля: публичная критика прежнего руководства; необоснованный отказ от устоявшейся положительной практики организации деятельности и копирование форм и методов ее организации с прежнего места работы без учета местной специфики; поспешное принятие кадровых и организационно-распорядительных решений, влекущее существенные изменения в организацию оперативно-служебной деятельности.

В целях исключения данных ошибок руководителю ТО МВД России, назначенному на должность переводом из другого ТО МВД России (ЦА МВД России), рекомендуется: при назначении на должность по возможности тщательно ознакомиться с оперативной обстановкой и новым служебным коллективом; воздержаться от публичной критики прежнего руководства и прежних форм организации деятельности подразделения; на первоначальном этапе ознакомления и вхождения в должность воздержаться от поспешных управленческих решений, затрагивающих основные направления оперативно-служебной деятельности подразделения.

Таким образом, можно прийти к следующим выводам:

1. Под управленческим стилем руководителя ТО МВД России понимается совокупность методов, приемов, действий, руководителя по отношению к подчиненным сотрудникам в процессе реализации управленческих функций, основанную на понимании соответствующим руководителем целей и задач для их достижения, его профессиональной подготовленности, морально-этических установок, интеллектуально-волевых и деловых качеств.

2. Формирование собственного управленческого стиля руководителя ТО МВД России представляет собой поисковый вид

деятельности, назначенного на должность руководителя, направленный на выработку и закрепление оптимальных форм и методов управления вверенным ТО МВД России.

3. Под типовыми проблемами, возникающими при формировании управленческого стиля руководителя ТО МВД России, понимаются наиболее общие и часто встречающиеся ошибки в организационно-управленческой деятельности, в той или иной степени характерных для назначенных на должность руководителей ТО МВД России.

4. В качестве путей решения типовых проблем, возникающих при организации управленческой деятельности на первоначальном этапе, предлагаются приведенные выше по тексту статьи практические рекомендации по организации управленческой деятельности для руководителей, назначенных из числа сотрудников того же ТО МВД России, и руководителей, назначенных переводом из другого ТО МВД России (ЦА МВД России).

Список литературы:

1. Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина // URL: <https://sk-news.ru> (дата обращения: 15.03.2020).

2. *Болдырев У. К., Студнев А. С.* Понятие и содержание правоохранительной деятельности территориальных органов МВД России // Закон и право. 2019. № 4.

3. Заседание коллегии МВД России 26.02.2020 // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/62860> (дата обращения: 25.04.2020).

4. *Ульянов А. Д., Можаяева И. П.* Научная организация труда руководителя территориального органа МВД России: курс лекций / А. Д. Ульянов, И. П. Можаяева; под науч. ред. И. П. Можаяевой. М.: Академия управления МВД России, 2018.

5. *Кнорринг В. И.* Теория, практика и искусство управления: учебник для вузов. 3-е изд., с изм. доп. М., 2007.

6. *Гордиенко В. В.* Основные направления совершенствования подготовки руководящих кадров органов внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2014. № 3 (31).

7. *Звонарева А. Ю., Лашенов М. С.* Некоторые аспекты оценки трудозатрат руководителя при осуществлении оперативно-служебной деятельности в системе МВД России // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 1–2 (40).

8. *Забродин Ю. М.* Психология личности и управление человеческими ресурсами. М.: Финстатинфарм, 2002.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА МВД РОССИИ В ГИИС «ЭЛЕКТРОННЫЙ БЮДЖЕТ»

С. Н. БЕЛОВА,

*доцент кафедры организации
финансово-экономического,
материально-технического
и медицинского обеспечения,
кандидат экономических наук
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. Актуальность темы исследования заключается в том, что Минфином России начиная с 2018 г. осуществляется поэтапное введение в бюджетный процесс государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет». Предметом исследования является бюджетная деятельность МВД России в части планирования расходной и доходной частей федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период посредством указанной информационной системы.

Автором предложены мероприятия организационного, материально-технического и кадрового характера, сделан вывод о том, что в результате их применения с целью повышения эффективности использования средств федерального бюджета необходимо дальнейшее внедрение в бюджетный процесс ГИИС «Электронный бюджет».

Ключевые слова: *проект федерального бюджета МВД России; ГИИС «Электронный бюджет», государственные программы, эффективность расходов.*

Перечень нормативно-правовых актов по регулированию бюджетной деятельности в части составления бюджетных смет достаточно обширен, имеет свои особенности и требует специальных познаний в финансовой сфере.

Правила составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2018 г. № 326 [1].

С 2018 г. Минфин России направляет базовые бюджетные средства непосредственно через государственную интегрированную информационную систему управления общественными финансами «Электронный бюджет». Согласно законодательству РФ информация по сведениям, составляющим государственную тайну, направляются Минфином России бюджетополучателям в прежнем порядке (на бумаге).

В соответствии с положениями приказов Минфина России от 14 февраля 2018 г. № 26н [2] и от 20 июня 2018 г. № 141н [3] формирование проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» реализовано в ГИИС «Электронный бюджет». Главный распорядитель средств федерального бюджета МВД России (в лице ФЭД МВД России) разместил в указанной системе проект бюджета министерства средств федерального бюджета на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг., в основе которого были сведены проекты бюджетных смет подведомственных территориальных органов внутренних дел.

В настоящее время идет подготовка проектов бюджетных смет на следующий финансовый период – 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг., при формировании которого необходимо учесть, что в качестве «базовых» объемов средств федерального бюджета на 2021 и 2022 гг. будут приниматься бюджетные ассигнования, утвержденные Федеральным законом от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» на соответствующие годы, на 2023 г. – на основе бюджетных ассигнований, утвержденных Федеральным законом № 459-ФЗ на 2022 г.

Особенностью при этом является то, что в расчете базовых бюджетных ассигнований необходимо учесть ряд социально-экономических факторов [3, 7, 8, 9]. Например, в объемах проектов бюджетных смет на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. было учтено следующее:

- 1) прогнозный уровень инфляции;
- 2) индексация оплаты труда (денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц);
- 3) изменение курса валюты (доллара США) по отношению к рублю;
- 4) информационные данные национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» федерального проекта «Безопасность дорожного движения».

Проекты бюджетных смет на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг. должны быть сформированы в программной классифика-

ции расходов на основе утвержденных Правительством Российской Федерации государственных программ Российской Федерации (далее – государственные программы), а в части порядка применения разделов и подразделов, видов расходов классификации расходов бюджетов, в соответствии с порядком формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения, утвержденным приказом Министерства финансов Российской Федерации от 8 июня 2018 г. № 132н [4] и порядком применения классификации операций сектора государственного управления, утвержденным приказом Минфина России от 10 ноября 2017 г. № 209н [5].

МВД России является головным исполнителем государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» [6], наряду с тринадцатью соисполнителями.

При формировании проектов бюджетных смет в ГИИС «Электронный бюджет» территориальными подразделениями МВД России необходимо учитывать следующие нормативные правовые акты:

1. Для расчета фонда оплаты труда работников, федеральных гражданских государственных служащих и сотрудников органов внутренних дел в качестве базовых показателей должны использоваться данные о лимитной численности по состоянию на 1 июля 2020 г., прогнозируемые расходы 2020 г., а также другие показатели, влияющие на объем ассигнований (установленные нормы, финансовые и иные расчетные показатели, нормируемые расходы в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084 [10] и т. п.).

2. Расчет необходимого финансирования на закупку товаров, работ и услуг осуществляется на основании нормативных затрат, утвержденных распоряжением МВД России от 13 июля 2018 г. № 1/7962 «Об утверждении нормативных затрат на обеспечение функций МВД России и подведомственных казенных учреждений в части закупок товаров, работ, услуг» [11].

При этом проекты бюджетных смет должны содержать ассигнования из расчета полного финансового года, а для отображения потребности в ассигнованиях на 2021–2023 гг. в ГИИС «Электронный бюджет» необходимо добавить варианты проекта бюджетной сметы.

На наш взгляд, с целью выполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на пери-

од до 2024 года» [12] необходимо модифицировать процесс организации формирования бюджета в ГИИС «Электронный бюджет» в МВД России.

Предлагаем следующие направления по совершенствованию указанного бюджетного процесса:

1. Организационного характера – постоянное отслеживание изменений основных направлений деятельности с учетом приоритетности, возложенных на МВД России задач в части бюджетного процесса, своевременное реагирование на них; качественного взаимодействия подразделений органов внутренних дел в части организации планирования бюджета.

2. Материально-технического (ресурсного) характера – обновление старых, дополнение имеющихся ресурсов подразделений системы МВД, в т. ч. на районном уровне (так, например, в процессе освоения курса по дополнительной профессиональной программе повышения квалификации «Повышение квалификации руководящего состава, главных бухгалтеров центров финансового обеспечения территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях», проводимом на базе Академии управления МВД России в период с 12 по 22 мая 2020 года, выявлены некоторые проблемы технического характера ГИИС «Электронный бюджет» (такие, например, как, возможно, недостаточный объем сервера указанной системы, вследствие чего происходит довольно частое прерывание связи при заполнении некоторых разделов, форм).

3. Кадрового характера – повышение квалификации в рамках имеющегося образования сотрудников и работников финансовых подразделений на базе имеющихся в вузах МВД России специализированных кафедр и специалистов по бухгалтерскому учету (например, в Санкт-Петербургском университете МВД России), в т. ч. с использованием дистанционной формы обучения, а также проведение онлайн-семинаров практического характера, т. к. наряду с имеющимися методическими указаниями Минфина России довольно внушительного объема, необходима отработка навыков работы с ГИИС «Электронный бюджет» на практике.

Таким образом, предложенные направления, на наш взгляд, позволят добиться следующих результатов:

- повышение уровня открытости информации в части формирования бюджетных смет;

- формирование простого и приемлемого алгоритма процесса бюджетного планирования, в т. ч. в части реализации государственных программ и качества оказания государственных услуг;

– обеспечение консолидации процессов формирования и исполнения средств федерального бюджета.

Список литературы:

1. Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2018 г. № 326. СЗ РФ, 2018. № 14. Ст. 1976 // СПС «КонсультантПлюс».
2. Об Общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений: приказ Минфина России от 14 февраля 2018 г. № 26н. Зарегистрировано в Минюсте РФ 13 марта 2018 г. Рег. № 50330 // СПС «КонсультантПлюс».
3. О Порядке составления и ведения бюджетных смет федеральных казенных учреждений: приказ Минфина России от 20 июня 2018 г. № 141н. Зарегистрировано в Минюсте РФ 2 августа 2018 г. Рег. № 51760 // СПС «КонсультантПлюс».
4. О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения: приказ Минфина России от 8 июня 2018 г. № 132н. Зарегистрировано в Минюсте РФ 27 августа 2018 г. Рег. № 52011 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Об утверждении Порядка применения классификации операций сектора государственного управления: приказ Минфина России от 29 ноября 2017 г. № 209н. Зарегистрировано в Минюсте РФ 12 февраля 2018 г. Рег. № 50003 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 // СПС «КонсультантПлюс».
7. О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 – 2020 годах»: постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 г. № 864 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Об утверждении Государственной программы «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2019 – 2023 годы»: постановление Правительства Российской Федерации от 25 октября 2018 г. № 1272 // СПС «КонсультантПлюс».

9. О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»): Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 // СПС «КонсультантПлюс».

10. О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну (вместе с «Правилами ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками», «Правилами ведения реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну»): постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1084 // СПС «КонсультантПлюс».

11. Об утверждении нормативных затрат на обеспечение функций МВД России и подведомственных казенных учреждений в части закупок товаров, работ, услуг: распоряжение МВД России от 13 июля 2018 г. № 1/7962 // СПС «КонсультантПлюс».

12. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 // СПС «КонсультантПлюс».

ИСТОРИЧЕСКАЯ РАБОТА В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО МИРОВОЗЗРЕНИЯ ЛИЧНОГО СОСТАВА

О.М. БОЕВА,

*доцент кафедры психологии, педагогики
и организации работы с кадрами,
кандидат педагогических наук
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье рассматривается место и роль исторической работы в системе морально-психологического обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и ее влияние на формирование государственно-правового мировоззрения сотрудников. Автор анализирует формы исторической работы, рассматривает ее перспективные направления, определяет значение исторической работы в воспитании личного состава.

Ключевые слова: *морально-психологическое обеспечение деятельности органов внутренних дел РФ, историческая работа, государственно-правовое мировоззрение, морально-психологическая подготовка, юбилейные даты, традиции, воспитательная работа.*

В современном обществе наблюдается повышенный интерес к отечественной и мировой истории.

Это связано в том числе с изменением общественно-политической карты мира, образованием новых государств, приобретением полного суверенитета некоторыми государствами, ранее его не имевшими, с потребностью восстановления исторической правды из-за искажения истории.

Обращение к истории является частью внутренней и внешней политики государства. В настоящее время в социально-политических науках, в публицистике существуют такие понятия, как «войны памяти», «мемориальные войны», «историческая политика государства».

Историческая работа государственных учреждений, образовательных, научных и общественных организаций является важнейшей частью исторической политики общества, государства.

Поиск, сохранение и публикация исторических документов, артефактов, создание музеев, выставок, установка памятников, восстановление имен героев, различные виды распространения знаний об истории - все это входит в задачи исторической работы. Повышение интереса общества к истории включает в себя и интерес к проблемам истории органов внутренних дел.

Такие вопросы, как участие сотрудников органов внутренних дел в модернизации страны в 30-е гг. XX в., их роль в Великой Отечественной войне, во внутривойсковых процессах жизни общества и государства в послевоенное время вызывают большой общественный интерес. Он находит свое отражение в многочисленных художественных, публицистических, документальных произведениях литературы, кино, драматургии. Проводятся научные исследования, публикуются материалы, относящиеся к истории органов внутренних дел.

Формированию личной сопричастности сотрудников органов внутренних дел с героическим прошлым Отечества, с памятью героев, погибших на боевом посту, послужило участие личного состава в работе по строительству и реконструкции памятников. Во многих регионах были реконструированы мемориальные комплексы, памятники в честь погибших сотрудников. Такие мемориалы славы открыты в МВД Республики Алтай, Кабардино-Балкарской Республике, УВД Астраханской, Брянской, Воронежской, Тверской и Томской областей, Алтайского края, мемориальная стела в УВД Красноярского края, открыты памятные доски в УВД Псковской и Мурманской областей, заложена рябиновая роща и установлена памятная доска в Костроме, на городском кладбище г. Мурманска выделена аллея Памяти сотрудников органов внутренних дел. В Белгородской области на территории музейного комплекса «Прохорово поле» открыта часовня в память о погибших сотрудниках.

Традиционным во всех регионах страны стало проведение у этих памятных обелисков, мемориалов торжественных ритуалов принятия Присяги, вручение погон, государственных и ведомственных наград.

Разработка проблем истории органов внутренних дел активно ведется в образовательных, научных организациях МВД России.

Историческая работа направлена на всестороннее развитие личности каждого сотрудника, и в первую очередь личностных качеств гражданина и патриота. Формирование государственно-правового мировоззрения, нравственных мотивов к добросовестной службе Отечеству – такова цель исторической работы в органах внутренних дел Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 6 ноября 2018 г. № 633 «О внесении изменений в Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699» в морально-психологическое обеспечение деятельности органов внутренних дел Российской Федерации включается организация и проведение исторической работы.

Историческая работа закрепляется как вид морально-психологического обеспечения деятельности органов внутренних дел, что требует четкого обоснования порядка ее организации и проведения в системе МВД России.

Необходимость организации и проведения исторической работы в органах внутренних дел РФ обусловлена следующими факторами:

реформирование системы МВД России нуждается в поиске новых путей развития с учетом опыта прошлых лет;

основное предназначение органов внутренних дел связано с охраной прав и свобод граждан, предупреждением, пресечением и раскрытием преступлений, административных правонарушений и происшествий, поэтому задачей исторической работы в органах внутренних дел является формирование и развитие государственно-правового мировоззрения;

изучение истории окажет положительное влияние на духовно-нравственную основу личности сотрудника, будет способствовать профессионализму и компетентности.

Историческая работа в органах внутренних дел понимается как целенаправленная деятельность руководителей органов, организаций и подразделений системы МВД России, подразделений морально-психологического обеспечения, ветеранских и других общественных организаций, направленная на проведение научных исследований в области истории органов внутренних дел, преподавание истории в образовательных организациях МВД России, сохранение исторически значимых документов, вещей, реликвий, учет исторически значимых сведений, событий, фактов, использование накопленного в прошлом опыта оперативно-служебной деятельности, обучение и воспитание сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации [1, с. 48].

Задачами исторической работы в органах внутренних дел РФ являются:

- героико-патриотическое воспитание личного состава на истории и традициях органов внутренних дел;
- пропаганда, изучение и распространение исторических знаний;

- сохранение и приумножение исторической памяти;
- противостояние искажению отечественной истории;
- пробуждение интереса к получению и развитию исторических знаний.

Данные опроса 170 руководителей и сотрудников органов и подразделений внутренних дел, обучающихся в Академии управления МВД России в 2018 – 2019 гг., подтверждают их интерес к изучению истории органов внутренних дел, свидетельствуют о стремлении к активному получению новых знаний в этой области. Так, 85 % респондентов отметили, что поддерживают историческую работу, проявляют неподдельный интерес к истории Отечества и органов внутренних дел, охотно участвуют в исторических социально-культурных программах. 73 % подтвердили желание получения дополнительных знаний по истории Отечества и правоохранительной службы.

Такие же результаты были получены в ходе опроса в 2018 г. 250 руководителей и сотрудников подразделений ГУ МВД России по г. Москве, которые отметили недостаточность исторических знаний и желание их пополнить.

Организация и проведение исторической работы возложено в первую очередь на подразделения морально-психологического обеспечения в составе подразделений по работе с личным составом органов, организаций, подразделений МВД России. Общее руководство осуществляется Департаментом государственной службы и кадров МВД России. Большой вклад в осуществление данного направления деятельности вносят ветеранские и общественные организации.

Неподдельный интерес к истории органов внутренних дел подтверждают многочисленные издания различных жанров: мемуары, рассказы, статьи, художественная и энциклопедическая литература.

Наглядно и широко историческая работа была представлена в деятельности по подготовке и празднованию юбилейных памятных дат отечественной и ведомственной истории: 300-летия российской полиции, 90-летия Академии управления МВД России, 75-летия победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг. Ожидаемое событие 2022 г. – 220-летний юбилей создания Министерства внутренних дел.

Историческая работа позволяет обеспечить преемственность в развитии российской полиции, способствует формированию нового облика полицейского, корпоративного мировоззрения и профессионально-нравственных ценностей службы, сохранению традиций оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел,

положительно влияет на авторитет Министерства внутренних дел Российской Федерации в обществе.

Перспективными направлениями исторической работы в органах внутренних дел являются:

- популяризация знания истории органов внутренних дел путем преподавания в рамках учебных дисциплин и проведения дополнительных социально-культурных мероприятий;
- организация и проведение научных исследований по изучению исторического опыта органов внутренних дел;
- создание музеев, комнат истории и исторических экспозиций органов внутренних дел;
- ведение исторических формуляров с документированием исторически значимых событий и фактов деятельности органов внутренних дел;
- освоение исторических социально-культурных обучающих, воспитывающих и развивающих программ.

Многое изменилось в жизни страны, иные скорости и нравы. Но неизменными остаются нравственные законы, понятия чести и чести, верности своему служебному долгу и Отечеству.

Научное понимание истории органов внутренних дел – это осознание ее как результата многовековой деятельности российских правоохранительных органов в государственно-правовой системе, как воплощение разумных решений, оценка достижений и упущенных возможностей, воспроизведение в научной мысли истории такой, какой она в реальности была.

В качестве учебной дисциплины история органов внутренних дел России играет важную роль в подготовке специалистов, повышает их правосознание, поскольку знание своей истории обусловлено возрастающими требованиями к интеллектуальной, общекультурной, морально-психологической подготовке сотрудников МВД России.

В основе исторической работы – патриотическое и профессионально-нравственное воспитание сотрудников органов внутренних дел, направленные на формирование профессиональных и нравственных качеств, обусловленных потребностями служебной деятельности.

«Воспитание всегда носило и носит конкретно-исторический характер, оно тесно связано с социально-экономическим, политическим, духовно-нравственным и культурным состоянием общества». Несмотря на 300-летний период со дня создания полиции в России, требования к полицейским, их духовно-нравственным качествам остаются неизменными. «Результативность воспитания опреде-

ляется не только тем, как оно обеспечивает усвоение человеком самобытных культурных ценностей и социального опыта, но также готовностью к сознательной активности, т. е. способности к самовоспитанию и саморазвитию. Активная всесторонне развитая личность – главный ресурс дальнейшего развития общества, государства и его аппарата – органов внутренних дел» [3, с. 24].

Традиционным в органах внутренних дел стало ежегодное проведение историко-патриотических мероприятий: «Неделя мужества», «Эстафета подвига» и Всероссийская «Вахта памяти» проводимые ежегодно как дань памяти Великой Победе в войне с фашизмом. Во многих подразделениях МВД России созданы поисковые отряды, которые в свободное от службы время совершают экспедиции к местам боев Великой Отечественной войны и проводят работу по установлению имен воинов, погибших в годы войны, организуют ритуалы перезахоронения найденных останков погибших солдат [4, с. 86, 161].

Так происходит сохранение исторической памяти и передача ее последующим поколениям, это очень важно, так как «историческая память является одной из основ национального самосознания и выражается в знании народом своей истории и своих героев, в верном восприятии прошлого своей страны, в следовании национальным традициям и общественным устоям» [2, с. 179]. Это особенно актуально сейчас, когда в мире действуют силы, активно желающие переиначить российскую историю, стереть из памяти ее героическое победное прошлое.

Как показывает практика, воспитательные историко-культурные программы вызывают интерес у сотрудников и обучающихся к военной истории Отечества, стремление сохранить память о героическом прошлом.

Историческая работа, проводимая в органах внутренних дел, призвана:

- формировать государственно-правовое мировоззрение личного состава, объективно профессиональный подход к анализу и оценке политических и общественных событий, процессов и явлений;
- обеспечивать сохранение достоверной информации о деятельности органов внутренних дел и исторической памяти;
- пропагандировать примеры героизма и мужества защитников правопорядка, образцовое исполнение служебного долга;
- сохранять верность славным традициям органов внутренних дел;

– обеспечивать преемственность поколений в органах внутренних дел.

При проведении исторической работы руководителям необходимо опираться на лучшие примеры в 300-летней истории органов внутренних дел.

При ее организации использовать такие формы, как:

- занятия в рамках морально-психологической подготовки;
- единый день государственно-правового информирования;
- еженедельное информирование; выпуск информационных бюллетеней;
- подготовка комментируемых обзоров материалов, публикуемых в средствах массовой информации и размещенных в информационно-коммуникационной сети Интернет;
- наглядно-художественное оформление информации в расположении органа внутренних дел;
- героико-патриотические социально-культурные программы, основанные на историческом материале.

На героических примерах прошлого должны воспитываться поколения будущего. Из века в век славные защитники законности и правопорядка в России мужественно и беззаветно несли свою службу, оберегали мир и покой граждан.

Проведение исторической работы обеспечит развитие преемственности поколений стражей правопорядка, формирование государственно-правового мировоззрения, привитие духовно-нравственных ценностей личности, повысит авторитет и престиж службы.

Список литературы:

1. *Дерешко Б. Ю.* Правовые и организационные основы исторической работы в органах внутренних дел Российской Федерации. Психопедагогика в правоохранительных органах. 2016. № 4 (67).

2. *Жарков А. Д.* Теория, методика и организация социально-культурной деятельности: учебник. М.: МГУКИ. 2012.

3. Основы организации воспитательной работы с личным составом в органах внутренних дел: учебное пособие / под общ. ред. докт. педагог. наук, докт. юрид. наук, проф. В. Я. Кикотя. М.: ЦОКР МВД РФ, 2008.

4. *Боева О. М.* Педагогические условия нравственного воспитания сотрудников органов внутренних дел в учреждениях культуры: аксиологический подход: дис. ... канд. пед. наук. М.: МГУКИ, 2015.

СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ И ФОРМЫ УЧАСТИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ

Е. О. БОНДАРЬ,

*заместитель начальника кафедры административного права,
кандидат юридических наук, доцент
(Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя)*

Ю. Н. СОСНОВСКАЯ,

*доцент кафедры административного права,
кандидат юридических наук, доцент
(Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя)*

Аннотация: Статья посвящена вопросам участия органов внутренних дел Российской Федерации в международном сотрудничестве. При этом авторы подчеркивают, что деятельность по усилению участия ОВД в межгосударственном сотрудничестве в борьбе с преступностью с каждым годом только возрастает и требует повышенного внимания со стороны государства, а также выработки эффективных управленческих и стратегических решений в данной сфере. В статье рассмотрены разнообразные направления и формы участия органов внутренних дел Российской Федерации в международном сотрудничестве.

Ключевые слова: участие, органы внутренних дел, международное сотрудничество, запрос, миротворческая деятельность, подготовка, гендерный, миссия, правовая помощь.

МВД России уделяет повышенное внимание совершенствованию участия органов внутренних дел (далее – ОВД) в международном сотрудничестве. Соответственно, происходит развитие необходимой правовой базы для разрешения актуальных проблем. При этом деятельность по усилению участия ОВД в межгосударственном сотрудничестве в борьбе с преступностью с каждым годом только возрастает и требует повышенного внимания со стороны государства, а также выработки эффективных управленческих и стратегических решений в данной сфере.

Направления участия органов внутренних дел Российской Федерации в международном сотрудничестве весьма разнообразны, а формы их реализации различны.

Поэтому в рамках сотрудничества по раскрытию и расследованию преступлений может осуществляться сотрудничество для осуществления определенных, а также процедурных действий в соответствии с запросами компетентных органов.

Например, может быть просьба о выдаче лица для наказания или исполнения приговора. В последнем случае, например, лицо не будет экстрадировано в Российскую Федерацию и в соответствии с законом, который может требовать смертной казни.

Запросы могут быть различного характера, например возбуждение уголовных дел, юридическая помощь в судебных разбирательствах, таких как выполнение процессуальных действий, доставка и отправка документов, передача вещественных доказательств, приглашение экспертов, потерпевших или свидетелей для посещения компетентного органа. Назначение лиц для отбывания наказания в запрашиваемом государстве и в других государствах.

По направлению формирования нормативной базы сотрудничества – создание международных рабочих групп, проведение взаимных консультаций.

Широкие возможности имеются для взаимодействия по направлениям сотрудничества в области образовательной и научной деятельности, в рамках реализации которого осуществляется обмен опытом в сфере образования и науки, профессионального отбора, подготовки и переподготовки кадров в образовательных организациях для службы в полиции.

Так, это обмен научными, учебными и методическими изданиями, программами изложения учебных дисциплин, рабочими планами и технологиями обучения. Обучение зарубежных слушателей (например на факультете подготовки иностранных специалистов МосУ имени В. Я. Кикотя, в Академии управления МВД России).

Отдельно следует отметить участие в этом направлении сотрудничества роль ВППК МВД России и его структурного подразделения – Международного межведомственного центра подготовки сотрудников оперативных подразделений им. генерал-лейтенанта милиции А. Н. Сергеева, на базе которого реализуется ряд серьезных проектов, таких как:

- проект Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе по обучению наркополицейских из Афганистана;
- совместный с УНП ООН проект по подготовке кадров антинаркотических структур Афганистана, при финансовой поддержке

Японии (с 2016 г. в категорию обучаемых включены представители государств Центральной Азии).

В 2008 г. Центр получил международный сертификат, подтверждающий успешность его деятельности. Он стал одним из пяти институтов с отличной репутацией, признанных мировым сообществом [1].

Имеется большой опыт участия в мирном процессе ООН в России, что позволяет использовать его не только при подготовке российских сотрудников правоохранительных органов, но и в органах власти других стран.

Еще одним уникальным проектом в сфере дополнительного профессионального образования является Учебный центр (филиал) Сибирского юридического института Министерства внутренних дел Российской Федерации, расположенный в Республике Никарагуа и нацеленный на подготовку сотрудников компетентных органов государств Центральной Америки и Карибского бассейна, специализирующихся на противодействии незаконному обороту наркотиков.

Проведение совместных научных исследований по тематике, представляющей взаимный интерес, участие преподавателей, студентов (курсантов, слушателей), аспирантов (адъюнктов) и магистрантов в научных конференциях, семинарах, круглых столах, дискуссиях, организованных любой из Сторон, а также публикации научных работ в научных изданиях Сторон.

В качестве примеров такой формы организации сотрудничества можно привести «Протокол о сотрудничестве в области образовательной и научной деятельности между федеральным государственным казенным образовательным учреждением высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В. Я. Кикотя» и Академией Полиции Министерства внутренних дел Азербайджанской Республики», подписанный в г. Баку 16 ноября 2018 г. и «Протокол о сотрудничестве в области образовательной и научной деятельности между Федеральным государственным казенным образовательным учреждением высшего образования «Сибирский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации» и Университетом внутренних дел Монголии», подписанный в г. Улан-Батор 2 июля 2019 г. И такие протоколы не единичны.

Теперь немного о развитии и укреплении культурных и спортивных связей.

В качестве яркого примера международного спортивного сотрудничества нельзя не отметить активное участие представите-

лей МВД России в XVIII Всемирных играх полицейских и пожарных в августе 2019 г., на которых они выступили успешно, завоевав 91 золотую медаль.

Особым направлением международного сотрудничества является участие сотрудников полиции в деятельности по поддержанию международного мира и безопасности. Такое участие осуществляется только по решению Президента Российской Федерации.

В целом МВД России в миротворческой деятельности участвует с 1992 г., направив группу из восьми сотрудников для участия в операции по поддержанию мира на территории бывшей Республики Югославия.

В апреле 1992 г., в Югославию были командированы первые 14 сотрудников милиции, что открыло новую страницу в истории МВД России [2, с. 5].

За четверть века более шестисот сотрудников органов дел Российской Федерации направлялись для участия в миротворческих действиях в регионах со сложной политической и криминальной обстановкой.

Учитывая, что в настоящее время сотрудникам полиции «приходится иметь дело с асимметричными угрозами и многогранной деятельностью» [3, с. 27] преступных группировок, роль полиции усиливается в несколько раз. К примеру, на территории Западной Африки осуществляется торговля людьми, оружием и наркотиками. Маршруты проходят по территориям, находящимся под контролем террористов, и контрабандисты для реализации своих планов вступают с ними в сговор. Следовательно, полицейским для ликвидации проблемы приходится иметь дело не просто с международными преступниками, но и с террористическими группировками. Качественная подготовка полицейского служит предпосылкой для успешного урегулирования ситуации.

Российские полицейские принимали участие в миротворческих миссиях в Центральноафриканской Республике, в Демократической Республике Конго и в Мали и помогли местным коллегам сформировать систему оперативно-розыскной деятельности, освоить новые технологии для предотвращения и расследования серьезных преступлений.

Сотрудников полиции России, пожелавших стать миротворцами ООН, «выгодно отличает языковая подготовка и профессионализм» [3, с. 31]. Они извлекают выгоду не только из работы Организации Объединенных Наций, но и из выдающегося опыта коллег из других стран. Это имеет особое значение для всей России, то есть

перед лицом масштабных задач модернизации и создания нового имиджа силовых структур.

Отечественные криминалисты и эксперты по компьютерным технологиям участвовали в различных зарубежных миссиях, занимали «ведущие позиции в составе соответствующих подразделений международной гражданской полиции» [4, с. 95] как самые квалифицированные офицеры. Письма руководителей миротворческих операций стали свидетельством успешных результатов миссий, в которых участвовала российская полиция.

Говоря об организационно-правовом аспекте данной деятельности, следует отметить Федеральный закон от 23 июня 1995 г. № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности», которым регулируются, в том числе, вопросы организации подготовки направляемых лиц.

Министерство внутренних дел Российской Федерации имеет возможность направлять своих сотрудников для несения службы в составах миссий ООН на основании распоряжения Президента Российской Федерации от 5 декабря 2014 г. № 385-рп «О направлении сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации в составы миссий ООН» и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе на основании распоряжения Президента Российской Федерации от 6 апреля 2015 г. № 83-рп «О направлении сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации для несения службы в составах миссий Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и участия в проектах и программах этой Организации, реализуемых в иностранных государствах».

Кроме того, помимо направления для участия в миссиях МВД России имеет правовые основания для направления сотрудников для работы в ООН и ОБСЕ по контракту и замещения ими руководящих должностей в соответствующих правоохранительных и полицейских структурах. Таким основанием является Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2016 г. № 184 «Об обеспечении возможности участия сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации в деятельности Организации Объединенных Наций и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе».

Секретариат Организации Объединенных Наций активно проводит политику гендерного мира в странах, и затем число женщин-полицейских в миссиях растет.

В настоящее время одним из условий направления сотрудника полиции в миссию является то, что, по меньшей мере, 20 % женщин находятся в чрезвычайных ситуациях в стране; ожидается, что в будущем будет достигнут коэффициент от 50 % до 50 %.

На сегодняшний день в операциях по поддержанию и восстановлению мира участвует около 50 сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, из которых 10 являются представительницами прекрасного пола, что свидетельствует об отсутствии дискриминации при наборе кандидатов для прохождения службы и соответствует проводимой Секретариатом ООН активной гендерной политике в отношении стран-поставщиков миротворческих контингентов, призывающей постоянно увеличивать число женщин-полицейских в миссиях [5, с. 45–48].

В последние годы в Российской Федерации проводятся активные реформы закона об уголовном и уголовном процессе. Можно сказать, что разрыв с международным сообществом в этой области был закрыт, поскольку активно формируется международно-правовая база в сфере сотрудничества.

Следовательно, в соответствии с правилами, регулирующими некоторые международные договоры, внутреннее законодательство является приблизительным, и при изменении международного права и правоприменения эти международные действия активно используются.

Несомненным достижением является введение в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УПК РФ) ч. 5 «Международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства» [6]. В ситуациях, когда государства объединяются в борьбе с международной преступностью, организационное и практическое значение ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации не может быть превышено. В Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации установлен единый порядок урегулирования вопросов, связанных с правовой помощью во взаимных отношениях, и процессуальный характер этих правоотношений был определен и установлен.

Следует отметить, что в настоящее время существует несколько каналов для передачи информации и есть несколько причин. Представляется целесообразным выделить некоторые из них:

- канал передачи информации (судебные органы, Интерпол);
- порядок исполнения (обычный, упрощенный);
- круг компетентных органов;
- направленность определенных действий (процедурные и оперативно-розыскные мероприятия).

Представляется весьма важным, что вся система международной правовой помощи должна основываться на принципах международного права, как общих, так и конкретных: Декларация о принципах международного права в соответствии с Уставом ООН, Венской конвенцией о дипломатических сношениях и т. д. Некоторые действия международно-правового характера создают основу для взаимодействия государств. Во внутреннем праве важность международного права и договоров вытекает из раздела 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации.

В борьбе с преступностью было заключено много договоров и соглашений, которые непосредственно затрагивают определенные права человека и общества, такие как Конвенция против обращения с жестокими, бесчеловечными или унижающими достоинство видами обращения и наказания и наказания за них, а также создание специальных органов, уполномоченных международным сообществом. Со стороны Российской Федерации в число учреждений, которые предоставляют юридическую помощь в определенных вопросах, входят: Министерство внутренних дел Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации и многие другие.

Эти подразделения могут оказывать юридическую помощь компетентному органу по уголовным делам, что существенно влияет на его скорость и эффективность. Некоторыми исключениями из этого правила являются случаи, когда дело является срочным и запрос направляется непосредственно в судебную систему. В целом установленные правила применяются к направлению подачи заявок в зарубежную страну.

Предлагается создать руководящие принципы по международной правовой помощи по уголовным делам для сотрудников различных ведомств. В их число должны входить сотрудники Министерства внутренних дел, прокуратуры, ФСБ и т. д. Ответственность за разработку методических рекомендаций ведомственного характера следует возложить на основные федеральные учреждения (МВД России, Генеральную прокуратуру и др.). Эта мера позволит должностным лицам добиться более высокого уровня правоприменения, что позволит более эффективно сотрудничать в области международной судебной помощи по уголовным делам.

Список литературы:

1. Центр подготовки сотрудников органов внутренних дел для участия в миротворческих миссиях [Электронный ресурс] URL: https://випк.мвд.рф/инст/Struktura/Centri_i_kafedri/центр-миротворцев (дата обращения: 07.10.2019).
2. Пузырева Ю. В., Шалягин Д. Д. Организационное и правовое обеспечение участия сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации в миротворческих операциях: учебно-практическое пособие. М.: МосУ МВД России имени В. Я. Кикотя, 2019.
3. Жуковский М. В. Участие сотрудников МВД России в международных миротворческих операциях // Право и безопасность. 2012. № 1.
4. Земсков Ю. В., Земскова А. В. Участие сотрудников МВД России в операциях по поддержанию международного мира и безопасности: международно-правовой аспект // Труды Академии управления МВД России. 2012. № 1 (21).
5. Бондарь Е. О., Шурухнова Д. Н. Участие сотрудников органов внутренних дел в миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций в контексте гендерного равенства // Административное право и процесс. 2019. № 6.
6. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 04.11.2019) // СЗ РФ. 24.12.2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ РЕШЕНИЯ ЗАДАЧИ ПОИСКА k -БЛИЖАЙШИХ СОСЕДЕЙ В ПРОСТРАНСТВАХ ВЫСОКОЙ РАЗМЕРНОСТИ

Д. Ю. БУЛГАКОВ,

*первый заместитель начальника
(Главный информационно-аналитический центр
МВД России)*

И. Р. НАРУШЕВ,

*старший инженер
(Главный информационно-аналитический центр
МВД России)*

Аннотация. В статье рассматриваются особенности и различные способы решения задачи поиска k -ближайших соседей в пространствах высокой размерности, основанных на современных алгоритмах и их реализациях в виде свободного программного обеспечения с открытым исходным кодом. Данный класс задач имеет прикладной характер при анализе больших данных, а также при построении высоконагруженных информационных систем, основанных на использовании искусственного интеллекта. Вычислительная сложность используемых алгоритмов требует применения специальных способов индексирования исходного поискового множества.

Ключевые слова: поиск ближайших соседей, *approximate nearest neighbors*, ANN, многомерные данные, кластеризация, распознавание лиц, LSH, HNSW, faiss, milvus.

Задача поиска ближайших соседей (англ. nearest neighbors search – поиск ближайших соседей) – это задача нахождения в некотором множестве объектов M , подмножества целевых объектов M' общим количеством k ($M' \subset M$), являющихся самыми близкими по отношению к объекту запроса q . Близость объектов o_1 и o_2 по отношению друг к другу задается функцией расстояния $d(o_1, o_2)$, являющейся метрикой.

Чаще всего в качестве оценки результатов решения данной задачи в векторном пространстве выступают следующие метрики: евклидово расстояние (L_2), косинусное расстояние (IP) (англ. nearest

neighbors search – поиск ближайших соседей), реже – манхэттенское расстояние (l_1), расстояние Чебышёва (l_∞).

Решение задачи поиска ближайших соседей или поиска объектов наиболее схожих с объектом запроса является востребованной задачей в области искусственного интеллекта и машинного обучения в таких областях, как компьютерное зрение, распознавание образов [1, 2], распознавание лиц [3, 4], поиск изображений по их содержанию [5], кластерный анализ, поиск схожих последовательностей ДНК [6], обработка естественного языка [7, 8], семантический поиск документов [9], создание рекомендательных систем [10].

Простейшим решением задачи поиска ближайших соседей является создание линейного списка элементов-векторов, образующих множество M . Вычислительная сложность алгоритма добавления в этот список новых элементов равна $O(1)$. Однако для того чтобы определить, какой элемент является ближайшим по отношению к q , необходимо вычислить расстояния до каждого элемента из множества M , что равно сложности поиска $O(n)$, где n – количество элементов множества M .

Одними из первых алгоритмов-индексов, использовавшихся для ускорения поиска ближайших соседей, являются алгоритмы Kd-tree [11] и quadra trees [12], разработанные в 1974–1975 гг. Данные алгоритмы до сих пор успешно используются в реляционных СУБД [13] при построении индекса, для ускорения поиска пространственных (англ. Spatial) объектов. Как правило, при этом используются 2D или 3D пространство. Однако при увеличении размерности пространства до 20–30 измерений индексы данного типа перестают эффективно работать [14] и эффективнее оказывается линейное сопоставление объектов.

В настоящее время задача поиска ближайших соседей в d -мерном пространстве становится особенно высокзатратной вычислительной операцией по времени и вычислительным мощностям, когда $d \geq 10^2$, а число векторов $n \sim 10^7 | n \sim 10^8$. В таких случаях зачастую прибегают к задаче поиска не истинных, а примерно-истинных ближайших соседей (ANN) (англ. approximate nearest neighbor).

Наиболее популярными алгоритмами, используемыми в настоящее время для решения задачи ANN, являются алгоритмы (в хронологическом порядке создания): LSH (от англ. Locality-sensitive hashing, 2004 г.) [15] и его популярная реализация LSH Forest (от англ. Forest – лес LSH, 2005 г.) [16]; FLANN (от англ. Fast Library for Approximate Nearest Neighbors, 2009 г.) [17]; Annoy (от англ. Approximate Nearest Neighbors Oh Yeah, 2013 г.) [18].

В 2011 г. учеными из Нижнего Новгорода был разработан алгоритм NSW (от англ. Navigable Small World) [19, 20] и в 2016 его успешная модификация HNSW (от англ. Hierarchical Navigable Small World) [21].

Следует отметить, что никакая из перечисленных ANN-библиотек не является идеальным решением. В поисках оптимального решения постоянно приходится искать компромисс между объемом оперативной памяти, занимаемого индексом, скоростью поиска, точностью поиска и ограничениями самого индекса, такими как наличие возможности добавлять новые элементы в построенный индекс, возможность удалять элементы из построенного индекса, время построения и перестроения индекса и так далее.

В 2017 г. под свободной лицензией BSD, затем MIT, научно-исследовательской командой Facebook AI Research был выложен на GitHub проект Faiss [22]. Данный проект представляет собой программную библиотеку, в который под единым интерфейсом собраны наиболее распространенные алгоритмы, решающие задачи и точного, и приближенного поиска k -ближайших соседей. Поддерживается работа на CPU и GPU.

Библиотека Faiss предназначена для работы на одном сервере. Когда число векторов составляет сотни миллионов или миллиарды, требуется быстрый и точный поиск. Число ядер CPU, объем оперативной памяти или производительность GPU на одном сервере могут выступать ограничителями производительности. В этом случае необходима организация распределенной обработки на нескольких серверах, чего Faiss «из коробки» не поддерживает.

Faiss не решает «инфраструктурных» задач, которые неизбежно возникают при использовании программного обеспечения в высоконагруженной продуктивной среде, таких как: создание списков поиска, неблокирующее транзакционное добавление/удаление элементов в списки поиска с предварительной упреждающей записью в транзакционный журнал типа Write Ahead Log (WAL) на случай сбоя системы.

Для решения этих проблем в 2019 г. под свободной лицензией был создан проект с открытым исходным кодом Milvus [23], в котором предусмотрены распределенные вычисления на нескольких серверах и ведение транзакционного WAL-журнала. Milvus поддерживает несколько типов ANN-алгоритмов и большое количество метрик. Поддерживается работа не только с векторными, но и с бинарными структурами и соответствующими им метриками, такими как Коэффициент Жаккара и Расстояние Хэмминга.

В ходе обзора особенностей решения задачи поиска k -ближайших соседей в пространствах высокой размерности мы рассмотрели возможные способы решения данной задачи, которые доступны исследователям и разработчикам программного обеспечения. Можно констатировать, что проекты Faiss и Milvus являются подходящим решением в большинстве случаев, предоставляющим различные способы и алгоритмы решения обозначенной задачи. В то же время выбор конкретного индекса и параметров его построения является задачей, которую исследователю предстоит решить самостоятельно, исходя из размерности и особенностей распределения векторов, составляющих поисковое множество.

Список литературы:

1. *Cover T., Hart P.* Nearest neighbor pattern classification // IEEE Trans. Inf. Theory. 1967. Vol. 13, № 1.
2. *Duda R.O., Hart P.E., Stork D.G.* Pattern Classification. 2nd ed. Wiley, 2000. 688 p.
3. *Wang X., Chen Z., Lin Z.* Class-Nearest Neighbor Classifier for Face Recognition // 2013 International Conference on Computer Sciences and Applications. IEEE, 2013.
4. *Булгаков Д. Ю.* Об особенностях создания биометрических систем распознавания лиц на основе нейросетевых моделей // Стратегическое развитие системы МВД России: состояние, тенденции, перспективы. Сборник статей международной научно-практической конференции / Лапина В. О. М.: Академия управления МВД России, 2019.
5. *Kumar N., Zhang L., Nayar S.* What Is a Good Nearest Neighbors Algorithm for Finding Similar Patches in Images 2008.
6. *Rychlik W., Rhoads R.E.* A computer program for choosing optimal oligonucleotides for filter hybridization, sequencing and in vitro amplification of DNA // Nucleic Acids Res. 1989. Vol. 17, № 21.
7. *Trstenjak B., Mikac S., Donko D.* KNN with TF-IDF based framework for text categorization // Procedia Engineering. Elsevier Ltd, 2014. Vol. 69.
8. *Mikolov T. et al.* Distributed Representations of Words and Phrases and their Compositionality. 2013.
9. *Deerwester S. et al.* Indexing by latent semantic analysis // J. Am. Soc. Inf. Sci. John Wiley & Sons, Ltd, 1990. Vol. 41, № 6. P.
10. *Park D.H. et al.* A literature review and classification of recommender systems research // Expert Syst. Appl. Elsevier Ltd, 2012. Vol. 39, № 11.

11. *Bentley J.L.* Multidimensional binary search trees used for associative searching // Commun. ACM. 1975. Vol. 18, № 9.
12. *Finkel R.A., Bentley J.L.* Quad trees a data structure for retrieval on composite keys // Acta Inform. 1974. Vol. 4, № 1.
13. The PostgreSQL Global Development Group. PostgreSQL: Documentation: 13: 65.2. Built-in Operator Classes [Electronic resource]. 2020. URL: <https://www.postgresql.org/docs/13/spgist-builtin-opclasses.html> (accessed: 03.09.2020).
14. *Houle M.E.* et al. Can Shared-Neighbor Distances Defeat the Curse of Dimensionality // Scientific and Statistical Database Management. SSDBM 2010. Lecture Notes in Computer Science, vol 6187. Berlin, Heidelberg: Springer, 2010.
15. *Datar M.* et al. Locality-sensitive hashing scheme based on p-stable distributions // Proceedings of the Annual Symposium on Computational Geometry. New York, New York, USA: Association for Computing Machinery, 2004.
16. *Bawa M., Condie T., Ganesan P.* LSH forest // Proceedings of the 14th international conference on World Wide Web - WWW '05. New York, New York, USA: ACM Press, 2005.
17. *Muja M., Lowe D.G.* Fast approximate nearest neighbors with automatic algorithm configuration // Fourth International Conference on Computer Vision Theory and Applications, VISAPP 2009. Lisboa, Portugal, 2009.
18. *Bernhardsson E.* spotify/annoy: Approximate Nearest Neighbors in C++/Python optimized for memory usage and loading/saving to disk [Electronic resource]. URL: <https://github.com/spotify/annoy> (accessed: 04.09.2020).
19. *Ponomarenko A.* Approximate Nearest Neighbor Search Small World Approach. 2011.
20. *Пономаренко А. А.* Структура со свойствами тесного мира для решения задачи поиска ближайшего соседа в метрическом пространстве // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2012. Vol. 5–2.
21. *Malkov Y.A., Yashunin D.A.* Efficient and robust approximate nearest neighbor search using Hierarchical Navigable Small World graphs. 2016.
22. *Johnson J., Douze M., Jou H.* Billion-scale similarity search with GPUs // IEEE Trans. Big Data. Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE), 2017.
23. Milvus: An Open Source Similarity Search Engine for Embeddings [Electronic resource]. URL: <https://milvus.io/> (accessed: 04.09.2020).

К ВОПРОСУ О МОШЕННИЧЕСТВЕ В СФЕРЕ КОМПЬЮТЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ

А. А. БУЛЬБАЧЕВА,

*старший научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
кандидат юридических наук
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье рассматриваются понятие информационного мошенничества, его виды, статьи закона, регулирующие такие правонарушения. На сегодняшний день наиболее актуальным считается вопрос о мошенничестве в сфере компьютерной информации. Причина тому – развитие технологий в сфере информатики и IT и их массовое внедрение во все без исключения сферы общества, которые успешно используются мошенниками.

Ключевые слова: *виды правонарушений, данные, информация, мошенничество в сфере компьютерной информации, проблемы квалификации, расследование, средства.*

Массив преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации, за последние 5 лет увеличился более чем в шесть раз – с 43,8 тыс. преступлений в 2015 г. до 294,4 тыс. в 2019 г. По итогам первого полугодия 2020 г. их количество возросло почти на 92 % (до 225,5 тыс.). Если годом ранее такими деяниями было каждое девятое регистрируемое преступление, то сегодня это уже каждый пятый факт (22,3 %). Более 80 % таких преступлений совершается путем кражи или мошенничества (+105,5%, 180,9 тыс.) [3, с. 6].

Из приведенных статистических данных можно сделать вывод о достаточной научной и практической актуальности уголовно-правовой оценки преступления, предусмотренного ст. 159.6 (хищение путем использования компьютерной техники) [1].

Основным отличительным признаком состава преступления, предусмотренного ст. 159.6. УК РФ, выступает способ его совершения:

- 1) путем изменения информации, обрабатываемой в компьютерной системе, хранящейся на машинных носителях или передаваемой по сети передачи данных;
- 2) путем введения в компьютерную систему ложной информации.

Обман как способ совершения хищения или приобретения права на чужое имущество может состоять в сознательном сообщении (представлении) заведомо ложных, не соответствующих действительности сведений, либо в умолчании об истинных фактах, либо в умышленных действиях (например в предоставлении фальсифицированного товара или иного предмета сделки, использовании различных обманных приемов при расчетах за товары или услуги или при игре в азартные игры, в имитации кассовых расчетов и т. д.), направленных на введение владельца имущества или иного лица в заблуждение. [2, с. 1].

Так, по мнению С. А. Ворожцова, обман при использовании электронных средств платежа будет иметь место, когда используются, например, поддельные банковские карты, изготовленные на имя виновного, или когда используются подлинные банковские карты в сочетании с поддельными документами, удостоверяющими личность держателя карты [8, с. 51].

Как отмечает Ю. Ю. Малышева, законных оснований для узкого толкования обмана в рассматриваемом специальном виде мошенничества нет. В диспозиции ч.1 ст. 159.3 УК РФ в отличие, например, от диспозиции ч. 1 ст. 159.2 УК РФ, обман никак не конкретизируется, а значит, содержание данного термина законодателем не ограничивается [11, с. 112].

Как судебная практика, так и доктрина российского уголовного права признают, что мошенничеством является не только сообщение заведомо ложной информации или опущение достоверных фактов, но и умышленные действия с целью ввести в заблуждение собственника или другое лицо.

Возможно, по этой причине упомянутая статья применяется редко, поскольку для достижения конечной цели требуется совокупность других действий: незаконное получение доступа к компьютеру жертвы путем взлома или подбора пароля (ст. 272 УК РФ), создание вредоносной программы, которая способствует незаконному проникновению на чужое компьютерное устройство для извлечения данных владельца (с. 273 УК РФ) [3, с. 122].

С. С. Медведев пришел к выводу, что мошенничество в сфере высоких технологий гипертрофированно, поэтому оно общественно опасно в гораздо более высокой степени, чем «традиционное», следовательно, необходима его криминализация [14, с. 268]. Он предлагал изменить ст. 159 «Мошенничество» УК РФ путем введения в нее нового квалифицирующего признака – «с использованием результата автоматизированной обработки данных» [15, с. 102].

Данное предложение на момент его внесения можно считать вполне разумным в исследуемой сфере, а УК РФ должен содержать норму, предусматривающую ответственность за «хищение имущества путем изменения результатов автоматизированной обработки компьютерных данных».

Предполагаемой нормой охватывались бы противоправные деяния, совершаемые с использованием средств компьютерной техники, сотовой связи, сети Интернет, поддельных банковских пластиковых карточек и т. д. [4, с. 380].

При внесении в текст уголовного закона многих новых терминов законодатель, к сожалению, не определил их значение. Очевидно, что в правоприменительной деятельности по отношению к ст. 159.6 «Мошенничество в сфере компьютерной информации» УК РФ возникают вопросы, к каким действиям следует относить «вводу» и «удалению» компьютерной информации. Ст. 272 «Незаконный доступ к компьютерной информации» УК РФ основан на концепции «уничтожения» компьютерной информации, но не упоминает ни о «вводе», ни об «удалении» [13, с. 394]. В связи с этим закономерно возникает вопрос: существует ли какая-либо разница между «удалением» и «уничтожением» компьютерной информации? Зачем в УК РФ заложена такая многозначность, в чем заключается замысел законодателя?

В. Г. Степанов-Егиянц справедливо отметил, что целесообразно дополнить ст. 159.6 «Мошенничество в сфере компьютерной информации» УК РФ примечанием, в котором следует дать определение понятиям «ввод» и «уничтожение» компьютерной информации) [13, с. 349]. Такой подход, выражающийся в единообразном толковании этих терминов, кажется нам правильным.

Следует согласиться с позицией А. И. Халиуллина, который отмечает, что в условиях отсутствия в нормативно-правовых актах логической границы между терминами «удаление» – и «уничтожение» компьютерной информации их использование в качестве синонимов недопустимо. Приемлемым, по его мнению, является разграничение по признаку правомерности воздействия на информацию: «удаление» – предписанное или одобряемое, а «уничтожение» – противоправное и запрещенное законом воздействие на компьютерную информацию [15, с. 105].

Как отмечает А. Ю. Чупрова, уничтожение компьютерной информации, т.е. полная ее ликвидация, не является удалением и, соответственно, не может признаваться способом совершения деяния, предусмотренного ст. 159.6 «Мошенничество в сфере

компьютерной информации» УК РФ. В ситуации, когда хищение произошло путем уничтожения информации, необходима дополнительная квалификация содеянного по ст. 272-273 УК РФ [16, с. 133]. Следует отметить, что содержание термина «уничтожение» применительно к информации определено законодателем не в уголовном, а в другом законе. Так, согласно ч. 8 ст. 3 «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» Федерального закона «О персональных данных» [6, с. 52] «уничтожением персональных данных» являются «действия, в результате которых становится невозможным восстановить содержание персональных данных в информационной системе персональных данных и (или) в результате которых уничтожаются материальные носители персональных данных» [15, с. 102].

Спорно и содержание ст. 159.6 «Мошенничество в сфере компьютерной информации» УК РФ. Способ совершения данного преступления в качестве обязательного признака объективной стороны представляется возможным признаком преступлений в сфере информационных технологий. Наказуемость деяния также вызывает вопросы. Максимальная санкция по ч. 1 ст. 159.6 «Мошенничество в сфере компьютерной информации» УК РФ ограничивается арестом на срок до четырех месяцев, а по ч. 1 ст. 272 «Неправомерный доступ к компьютерной информации» УК РФ – лишением свободы до двух лет. Эта ситуация приводит к неоднозначному толкованию и применению закона, поскольку неясно, как квалифицировать правонарушение – только по ст. 159.6 «Мошенничество в сфере компьютерной информации» УК РФ или по совокупности преступлений.

А. В. Шеслер, например, считает, что если мошенничество, предусмотренное ст. 159.6 «Мошенничество в сфере компьютерной информации» УК РФ, совершается с использованием вредоносных компьютерных программ, то его следует квалифицировать по совокупности с ч. 2 ст. 273 «Создание, использование и распространение вредоносных компьютерных программ» УК РФ как создание, использование и распространение вредоносных компьютерных программ, совершаемые из корыстной заинтересованности» [17, с. 67].

Исходя из запрета применения аналогии закона к нормам УК РФ, необходимо установить более четкую границу между деяниями, предусмотренными ст. 159.6 «Мошенничество в сфере компьютерной информации» УК РФ, и смежными составами преступлений.

Особого внимания заслуживает подход Н. Ш. Козаева, который вносит предложение о дополнении ч. 1 ст. 159.6 «Мошенниче-

ство в сфере компьютерной информации» УК РФ после слов «информационно-телекоммуникационных сетей» словами «сопряженное с обманом пользователей компьютерной информации или информационно-телекоммуникационных сетей» [9, с. 82].

В п. 20 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» от 30 ноября 2017 г. разъясняется, что мошенничество в сфере компьютерной информации, совершенное посредством неправомерного доступа к компьютерной информации или посредством создания, использования и распространения вредоносных компьютерных программ, требует дополнительной квалификации пост. 272, 273 или 274.1 УК РФ [2].

Таким образом, документ судебного толкования также рекомендует в соответствующих случаях обращаться к совокупности преступлений.

При этом в п. 21 данного постановления указано, что в тех случаях, когда хищение совершается путем использования учетных данных собственника или иного владельца имущества независимо от способа получения доступа к таким данным (такой либо путем обмана воспользовавшись телефоном потерпевшего, подключенным к услуге «мобильный банк», авторизовавшись в системе интернет-платежей под известными ему данными другого лица и т. п.), такие действия подлежат квалификации как кража, если виновным не было okozано незаконного воздействия на программное обеспечение серверов, компьютеров или на сами информационно-телекоммуникационные сети. При этом изменение данных о состоянии банковского счета и (или) о движении денежных средств, произошедшее в результате использования виновным учетных данных потерпевшего, не может быть признано таким воздействием. А если хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество осуществляется путем распространения заведомо ложной информации в информационных и телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет (например создание поддельных сайтов в благотворительных организаций, интернет-магазинов, используя электронную почту), то такое мошенничество следует квалифицировать по ст. 159, а не 159.6 УК РФ.

Квалификация по совокупности преступлений может иногда означать двойное, чрезмерное вменение. Совершая преступление, предусмотренное ст. 159.6 «Мошенничество в сфере компьютерной информации» УК РФ, лицо осознает, что изначально оно проходит через иное преступление – неправомерный доступ к компьютерной информации.

В. Г. Белоус предлагает изложить диспозицию ст. 159.6 «Мошенничество в сфере компьютерной информации» УК РФ в следую-

шем виде: «...мошенничество в сфере компьютерной информации [6, с. 52], то есть хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем изменения информации, обрабатываемой в компьютерной системе, хранящейся на машинных носителях или направляемой по сетям передачи данных, либо путем введения в компьютерную систему ложной информации...».

Представляется, что путем изменения не только компьютерной информации, но и вмешательством в технические средства ее обращения злоумышленник может похитить чужое имущество или приобрести правона чужое имущество.

В свою очередь возникает вопрос, что следует понимать под иным вмешательством в функционирование указанных средств и сетей [5, с. 113].

Также открытым остается вопрос о таком способе совершения рассматриваемого преступления, как копирование компьютерной информации, который прямо в ст. 159.6 «Мошенничество в сфере компьютерной информации» УК РФ не указан. Можно предположить, что это всего лишь разновидность другого вмешательства. Хищение также может быть совершено путем копирования компьютерной информации с последующим ее изменением и перенаправлением на желаемый вектор. Данный вопрос остается открытым и не решенным законодателем.

Можно с уверенностью сказать, что мошенничество в области компьютерной информации будет только набирать обороты и проявляться в широком масштабе и разнообразии в электронной торговле, электронных платформах для оптовой и услуг, в секторе дистанционного банковского обслуживания и т. д. Цифровизация всего только растёт, а это увеличивает риски [7, 10, 12, 13, 14]. Опасность распространения угрозы цифрового мошенничества очевидна.

Список литературы:

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года 63-ФЗ (в ред. Федерального закона РФ от 7 апреля 2020 г. № 112-ФЗ) // СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.
2. О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. // Рос. газ. 2017. № 280.
3. Сборник «Состояние преступности в России за январь – июнь 2020 года» / ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» МВД РФ. М., 2020.

4. *Батычко В. Т.* Уголовное право. Общая и Особенная части: курс лекций / Таганрог: изд-во ТТИ ЮФУ, 2006.

5. *Бегишев И. Р.* Некоторые вопросы противодействия мошенничеству в сфере компьютерной информации // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2016. № 3.

6. *Белоус В. Г., Градицкая Н.С.* Проблема квалификации хищений с использованием компьютерных технологий // Актуальные вопросы образования и науки. 2016. № 1–2.

7. *Бикеев И. И.* Материальные объекты повышенной опасности в российском уголовном праве: общие и специальные вопросы / И. И. Бикеев. Казань: Познание, 2007.

8. *Ворожцов С. А.* О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении или растрате // Закон. 2008. № 11.

9. *Козаев Н. Ш.* Несовершенство законодательной техники как негативный фактор развития уголовного законодательства в условиях научно-технического прогресса / Н. Ш. Козаев // Вестник Сев.-Кав. ГТИ. 2016. № 1 (24).

10. *Лопатина Г. М.* Проблемы формирования уголовно-правового способа борьбы с компьютерным мошенничеством // Библиотека криминалиста. 2013. № 5 (10).

11. *Мальшева Ю. Ю.* Обман в уголовном праве России: монография. Казань: ИЦ Университета управления «ТИСБИ», 2017.

12. *Медведев С. С.* Мошенничества в сфере высоких технологий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008.

13. *Степанов-Егизянц В. Г.* Совершение кражи и мошенничества с использованием компьютера или информационно-телекоммуникационных сетей // Риск: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2012. № 4.

14. *Талан М.В.* Обеспечение национальной безопасности в экономической сфере уголовно-правовыми средствами // Материалы XI Российского конгресса уголовного права, посвященного памяти доктора юридических наук, профессора Владимира Сергеевича Комиссарова М.: Юрлитинформ, 2018. 749 с.

15. *Халиуллин А. И.* Уголовно-правовой аспект неправомерного уничтожения компьютерной информации // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. 2013. № 2.

16. *Чупрова А. Ю.* Проблемы квалификации мошенничества с использованием информационных технологий // Уголовное право. 2015. № 5.

17. *Шеслер А. В.* Мошенничество: проблемы реализации законодательных новелл / А. В. Шеслер // Уголовное право. 2013. № 2.

ПОЛИЦИЯ В АНГЛИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ В XIX – НАЧАЛЕ XX вв.

И. В. ВАЖЕНИНА,

*старший преподаватель кафедры
организации деятельности органов внутренних дел
центра командно-штабных учений
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. Анализ исторического опыта развития полиции зарубежных стран играет важную роль в области теории, организационно-правовых основ и функционирования полиции – одного из основных элементов правоохранительной системы всех государств. Одной из первых в списке стран, к которым обращались взоры политиков и общественных деятелей еще со времен Российской империи, была Великобритания. Эта страна олицетворяла собой прогресс, а достаточно длительное развитие капиталистических отношений в ней успело продемонстрировать миру как привлекательные, так и негативные стороны этого строя. Ее политическое устройство указывало возможный путь эволюции русской монархии, постепенный и бескровный, а деятельность полиции Великобритании и ее взаимоотношения с английским обществом часто приводились в пример сотрудникам российской полиции. В то же время проблемы взаимодействия общества и полиции коснулись и этого государства. В статье рассматриваются наиболее острые моменты противодействия полиции и английского общества в XIX – начале XX вв.

В результате можно сделать вывод, что в истории отношений общества и полиции Великобритании в рассматриваемый период следует выделить наиболее значимые периоды противодействия полиции: 30–60-е гг. XIX в. и ее поддержки: 30–50-е гг. XX в. Принятые меры в условиях социально-политических трансформаций английского общества и государства позволили изменить отношение подданных Великобритании к полиции от негативного до уважительного.

Ключевые слова: *Великобритания, полиция, общественный порядок, гражданское общество, массовые беспорядки.*

История лондонской полиции занимает центральное место в Британской истории. На протяжении большей части XIX и XX вв. Лондон был не просто столицей Соединенного Королевства,

а «сердцем» Британской империи. Офицеры столичной полиции не только охраняли улицы Лондона, но и играли важную имперскую роль (охраняли королевскую семью, парламент и основные правительственные здания).

Изучение взаимодействия между полицией и общественностью имеет важное значение. Присутствие полицейских на улицах Лондона являлось символом государственной власти. В 1829 г. государство играло гораздо меньшую роль в повседневных делах среднего гражданина, чем местное самоуправление. Поэтому идея централизованного полицейского контроля была чужда английскому обществу. За исключением обороны и налогообложения, центральное правительство мало что решало, особенно в социальных вопросах. Школьное образование было не обязательным до 1880 г., пенсии не получали до 1909 г., государственная служба здравоохранения была создана только в 1948 г. Кроме того, общественное мнение о полиции свидетельствовало о легитимности возросшей государственной власти, а офицеры полиции выступали своеобразной точкой соприкосновения между политическими элитами и широкой общественностью.

Различные слои общества первоначально противостояли созданию Столичной полиции. Виги рассматривали централизованную полицию как покушение на свободу англичан, и некоторые Тори придерживались сходных взглядов. Радикалы рассматривали полицию в качестве инструмента правящего класса для борьбы с призывами бесправного рабочего класса к более широкому участию в политической борьбе. Магистраты жаловались на уменьшение их влияния; а некоторые приходские ризницы выступали против увеличения сборов и налогов на содержание новой силы.

Противодействие созданию государственной полиции было особенно заметно среди политических радикалов, которые видели в полиции агентов центрального правительства, призванных подавлять их стремления. Первое крупное столкновение между политическими радикалами и полицией произошло 13 мая 1833 г. В результате был убит полицейский констебль Роберт Калли, а еще двое полицейских получили ножевые ранения.

Национальный союз рабочего класса был недоволен принятым законом «О реформе» 1832 г., считая, что он недостаточно продвинулся в расширении избирательного права. Секретарь профсоюза Джон Рассел организовал по этому поводу публичное собрание, которое должно было состояться в 2 часа дня 13 мая 1833 г. в поместье Калторп, Колд-бат-Филдс, Клеркенуэлл. Плакаты о проведении митинга были повсюду размещены за неделю до мероприятия.

Но министр внутренних дел лорд Мельбурн объявил о его незаконности. К полудню 13 мая на митинг собралось около 300 человек. В этот же район был направлен отряд полиции. После того, как по неустановленным причинам митинг перерос в столкновение с полицией, сержант Джон Брукс и констебль Редвуд получили ножевые ранения, а констебль Роберт Калли был убит. Пресса и местные жители были настроены крайне враждебно к полиции.

Несмотря на противоречивые доказательства, присяжные вынесли вердикт «оправданное убийство», обосновывая его тем, что толпе не было приказано разойтись в соответствии с положениями Закона о беспорядках, и что «поведение полиции было жестоким и не спровоцированным народом» [2]. Кроме того, Джордж Ферси, человек, обвиненный в нанесении ножевых ранений Бруксу и Ривуду, был также оправдан присяжными Олд-Бейли.

8 июля 1833 г. толпы людей заполнили улицы Блэкфрайерса, чтобы приветствовать присяжных заседателей, которые вынесли вердикт об «оправданном убийстве». Группа радикалов из комитета Милтон-стрит организовала поездку для присяжных и их семей по реке Темзе до Твикенхэма на пароходе «Эндевор». Весь день лил дождь, но толпы людей шли к берегам Темзы, чтобы поприветствовать присяжных во время их путешествия вверх по течению.

О значении вердикта присяжных вспоминали еще долго после этого. В честь годовщины заключения присяжных был устроен банкет, который организовал сэр Сэмюэль Сент-Суизин Берден Уолли, член парламента от Мэрилебон. После тоста за «народ, единственный источник законной власти», Комитет Милтон-стрит вручил присяжным серебряную чашу с памятной надписью об их справедливом решении. Спустя 30 лет вердикт присяжных все еще приводился в качестве положительного примера, вклад Стоктона в общественные дела, его роль в качестве старшины присяжных заседателей высоко оценивались местными ризницами.

Случай констебля Калли иллюстрирует проблемы, существующие в охране общественного правопорядка в XIX в.: неопределенность центральной власти в понимании общественного порядка; легитимность полицейских полномочий; подотчетность полиции и потенциальные опасности полицейской деятельности. Вердикты присяжных, проблемы кадрового состава полиции свидетельствуют об отсутствии опыта сотрудников вновь созданной полиции в пресечении массовых беспорядков.

Экспансия профессиональной полиции в начале XIX в. стала важным моментом в трансформации понимания термина «общественный». Создание централизованных полицейских сил измени-

ло старые общинные определения того, что представляет собой надлежащее поведение более единообразными и жесткими определениями законности и порядка в обществе.

К сожалению, обязанность полиции поддерживать порядок на улицах привела их к конфронтации с рабочими, которые проводили большую часть своего свободного времени в торговле на улицах и рынках, создавая «препятствия» свободному передвижению. Трения между полицейскими и уличными торговцами вошли в историю и продолжались вплоть до XX в. Основная проблема возникла из-за того, что полиции было поручено обеспечить свободное движение транспорта по улицам города, забитыми стихийными рынками, собирающими огромное количество людей. Нарушение установленных правил влекло за собой штраф в размере 40 шиллингов [2] – эквивалент недельной заработной платы продавца магазина в конце 1920-х гг.

Торговля на улицах, как правило, осуществлялась по воскресеньям. Мужчины обычно получали свою еженедельную зарплату в субботу, а в воскресенье, свой выходной, выходили на улицы, чтобы что-то продать или купить. Однако для многих представителей респектабельного среднего класса воскресенье было днем отдыха, когда вся коммерческая деятельность должна была прекратиться. Когда в 1855 г. лорд Гросвенор внес законопроект об ограничениях на воскресную торговлю, комиссар полиции Майн выступал против, поскольку это провоцировало значительную напряженность между полицией и общественностью. В то же время в Лондоне прошла крупная демонстрация против нового закона, которая быстро вышла из-под контроля. Полиции было приказано вмешаться. Пресса сообщала о жестоком обращении полиции с толпой, и впоследствии Королевская комиссия подвергла резкой критике руководство полиции за непрофессиональные действия при пресечении беспорядков.

Закон о столичных улицах 1867 г. установил новые правила, касающиеся уличной торговли и контроля за движением в общественных местах. Но и этот закон вскоре был отменен из-за отсутствия общественного согласия.

Хотя конфликты между уличными торговцами и сотрудниками полиции продолжались, к концу XIX в. их число сократилось в результате исключения использования улиц в качестве центров досуга и торговли.

В то же время дорожное движение становилось все большей головной болью для полиции. Распространение омнибуса, запряженного лошадью, а затем и создание автомобиля в начале XX в.

создало новые проблемы. Впервые полиция вступила в конфликт с респектабельными классами общества. С начала XX в. появились подозрения, что полиция использует скрытую тактику, чтобы обвинить автомобилистов в превышении скорости. На дежурство обычно выходили трое полицейских, один в форме, двое в штатском с секундомерами. Два офицера, одетые в штатское, стояли на определенном расстоянии друг от друга на дороге и засекали скорость автомобилистов. При обнаружении превышения скорости второй полицейский в штатском подавал сигнал платком полицейскому в форме, стоящему чуть дальше по дороге, и тот останавливал машину. Данные действия полиции вызывали недовольство «уважаемых» автовладельцев и регулярно подвергались нападкам прессы.

Помимо регулирования поведения автомобилистов полиция также должна была регулировать увеличение числа транспортных средств на дорогах. До повсеместного создания светофоров оживленные развязки регулировались сотрудниками полиции.

Напряженные отношения с общественностью, и особенно с жителями из беднейших районов мегаполиса влекли за собой нападения на сотрудников полиции при исполнении ими служебных обязанностей. Хотя число нападений с 1860-х г. сократилось, но оставалось значительным: 2 291 офицер был ранен в 1895 г., 2 867 – в 1900 г., 2 703 – в 1905 г. и 2 492 – в 1910 г. К 1930 г. в отчетах комиссара указывалось только число дней, потерянных сотрудниками из-за нападений на полицию, однако в период с 1920 по 1927 гг. в столице ежегодно совершалось в среднем 2 421 нападение на полицейских, что составляло 12 процентов от общего числа полицейских сил [2].

Некоторых офицеров, с учетом их психофизических данных и сурового характера, намеренно отправляли в наиболее трудные районы. Патрульные офицеры проводили восемь часов в день на ногах, выполняя в основном монотонную работу. Однако даже при серьезных неприятностях многие из них не прибегали к насилию и практически не использовали имеющиеся у них дубинки.

Хотя общественный порядок предусматривает соблюдение приличий и норм поведения на улицах, именно крупные политические демонстрации, забастовки, пикетирование и беспорядки обычно относят к проблемам, связанным с его обеспечением.

В межвоенный период вместо того, чтобы просто подавлять незаконные демонстрации, полиция часто оказывалась между противоборствующими политическими группами. Одним из самых известных примеров этого была битва на Кейбл-стрит 4 октября 1936 г., когда собралось более 250 000 человек, чтобы заблокиро-

вать марш Британского союза фашистов (BUF) через Ист-Энд. В Ист-Энде находилась самая большая концентрация евреев в Соединенном Королевстве. Более 10 000 полицейских обеспечивали охрану общественного порядка на этом санкционированном правительством марше. В результате 100 человек были ранены и более 150 – арестованы.

Сторонники левых сил высказывали озабоченность по поводу того, что полиция сочувствовала BUF, а многие офицеры открыто выступали против коммунизма. Имелись случаи жестокости со стороны полиции по отношению к еврейским мужчинам при пресечении беспорядков. BUF начал свою деятельность в октябре 1932 г. Ряд продавцов газет «Блэкшёт» («Чёрная рубашка») были арестованы за нарушение общественного порядка. Продажа газет не нарушала никаких законов, но полиция осознавала неоднозначность данного вопроса. На основе Закона о столичной полиции были арестованы и лица за оскорбительные слова и поведение в отношении евреев. В целом деятельность полиции освещалась в прессе в позитивном свете, так как она действовала при полной поддержке многих других представителей власти. Так, на сообщение детектива-инспектора Брандена о необходимости заключения некоторых участников беспорядков под стражу магистрат полицейского суда Олд-стрит Ф. О. Лэнгли ответил: «Полностью поддерживаю полицию в любом средстве правовой защиты, которое они могут попросить» [2]. Г-н Харрис, мировой судья в полицейском суде Темзы, также охватывающем Ист-Энд, отметил: «Те самые люди, которые протестовали против фашистского шествия на том основании, что оно вызовет беспорядки, сами образуют антифашистскую процессию. Вот этого я и не могу понять» [2].

Полиция столкнулась с дилеммой: с одной стороны, фашисты провоцировали местных евреев и коммунистов, с другой стороны, они требовали защиты своих прав на собрания и свободу слова. Вероятно, симпатии к фашистам были больше, чем к коммунистам, поскольку первые часто считались менее опасными для закона и порядка.

Закон об общественном порядке, принятый после этих событий, расширил полномочия полиции в отношении демонстраций, запретил ношение униформы и использование оскорбительных или провокационных высказываний на публичных собраниях. Многие представители левых партий питали вполне обоснованные подозрения в том, что этот акт направлен на пресечение деятельности как левых, так и правых сил.

Еще одной областью, где полиция подвергается критике за «политическую» направленность своей деятельности, является урегулирование трудовых споров. Одним из наиболее известных примеров в начале XX в. является всеобщая забастовка 3–12 мая 1926 г. Забастовка продолжалась девять дней и закончилась сокрушительным поражением рабочих.

Беспорядки, связанные с трудовыми спорами, продолжались и в 1930-е гг. Так, в октябре 1932 г. толпа из 10 000 безработных мужчин со всего Соединенного Королевства отправилась в Лондон. 27 октября они собрались в Гайд-парке. В очередной раз нет единого мнения среди исследователей о том, как начались беспорядки. Была ли это агрессия со стороны полиции или, согласно официальной версии, хулиганские действия в толпе.

Р. Сторч в своих работах отмечал, что в середине первого десятилетия XIX в. рабочие видели в полицейских «непродуктивных паразитов» и считали, что они как «чума синей саранчи» [3, р. 61–90]. Это недовольство возникало из-за регулярного вторжения полиции в их жизнь, особенно в округах, где жили темнокожие граждане.

Современные исследования отвергают позицию, что враждебное отношение к новой полиции длилось относительно недолго. Отношение к полиции значительно зависело от положения человека на социальной лестнице. Значительной поддержкой полиция пользовалась у среднего класса и мелкой буржуазии, которые надеялись на эффективную защиту полицией их собственности. Враждебность к полиции со стороны рабочего класса сохранялась длительный период. Те, кто находился на нижних ступенях социальной лестницы, в лучшем случае выражали «пассивное согласие» с деятельностью полиции, часто нарушаемое различными конфликтами на протяжении всего XIX в.

По мнению ревизионистов, основная задача полиции в XIX в. заключалась в регулировании поведения низших социальных слоев с целью привить им определенные нравственные привычки и стандарты поведения «почтенных» членов общества. Элиты, контролировавшие охрану правопорядка, предоставляли полиции относительную свободу действий для выполнения этой функции.

Тем не менее, в отношениях между полицией и рабочим классом появились признаки улучшения в первые десятилетия XX в. Включение рабочего класса в британские политические институты частично снизило враждебность по отношению к полиции. В одном из исследований отражено, что в течение первого десятилетия после Первой мировой войны «отношения между полицией и рабочим классом в Северном Лондоне складывались медленно, но посте-

пенно, прямое физическое противостояние сменилось неписанной системой молчаливых переговоров» [1, р. 119].

Улучшение взаимоотношений полиции и общественности можно объяснить рядом изменений, произошедших после Первой мировой войны, затрагивающих условия жизни и состав рабочего класса, положение молодежи, а также функционирование полицейских сил в развивающейся структуре государства. К середине XX в. работа полиции рассматривалась в более благоприятном свете уже многими слоями общества.

Таким образом, в истории отношений общества и полиции Великобритании в рассматриваемый период можно выделить наиболее значимые периоды противодействия полиции: 30–60-е гг. XIX в. и ее поддержки; 30–50-е гг. XX в. Принятые правительством меры в условиях социально-политических трансформаций английского общества и государства позволили изменить отношение подданных Великобритании к полиции от негативного до уважительного.

Список литературы:

1. *Cohen P.* Capitalism and the Rule of Law. Paper presented at the National Deviancy Conference and Conference of Socialist Economists. London, January, reproduced in M. Fitzgerald, G. McLennan and J. Pawson (eds), 1981. *Crime and Society: Readings in History and Theory*. London: Routledge. 1979.
2. Police and Public Order. URL: <http://www.open.ac.uk/Arts/history-from-police-archives/Met6Kt/PublicOrder/poHvyHnd.html> (дата обращения: 02.06.2020).
3. *Storch R.* «The Plague of Blue Locusts: Police Reform and Popular Resistance in Northern England 1840–1857», *International Review of Social History*, 20. 1975.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ КАК ОСНОВА ЭФФЕКТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И. Н. ВАСИЛЬЕВА,

*старший преподаватель кафедры
организации деятельности
органов внутренних дел ЦКШУ
(Академия управления МВД России)*

А. Ю. ЗВОНАРЕВА,

*начальник кафедры организации
деятельности органов внутренних дел ЦКШУ,
кандидат социологических наук
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. Эффективная деятельность органов внутренних дел Российской Федерации напрямую связана с совершенствованием управления. В системе Министерства внутренних дел Российской Федерации продолжается дискуссия по вопросам ее результативности и эффективности. Проводимые научные исследования ориентированы на положительную оценку «внутреннего аудита» (в виде получения «высокой оценки» в актах внедрения), что не позволяет реализовывать креативные идеи. В связи с чем ведомственные научные исследования не всегда соответствуют реалиям времени.

Ключевые слова: *управление, управленческая деятельность, органы внутренних дел.*

В настоящее время в стране реализуются «прорывные» национальные проекты, призванные ликвидировать разрыв в ответах на внешние и внутренние вызовы, путем решения назревшей проблемы реформирования системы управления.

При этом, как показывают результаты социологических исследований, реальная система управления в стране (с ее подсистемами) обладает низкой чувствительностью к спонтанным процессам социального группообразования в регионах (политического, религиозного, миграционного, этнического), что приводит к неадекватным решениям по вертикали. Это отчетливо проявляется в запоздалых

реакциях руководства регионов на материалы в СМИ, в социальных сетях, на протесты граждан и свидетельствует о нацеленности не на ценностные ориентации граждан, а на отчетность перед властной вертикалью [4, с. 9–21].

Органы внутренних дел, как субъект исполнительной власти, не могут оставаться в стороне от происходящих в обществе и правоохранительной сфере преобразований, что требует усовершенствования методов, форм и процедур управления. Кроме того, необходимо отчетливо понимать, что невозможно реализовать весь комплекс задуманных мер, а после этого спокойно почивать на лаврах с идеально отлаженным механизмом управления органами внутренних дел [5, с. 5].

Как известно, управление органами внутренних дел Российской Федерации базируется на положениях общей теории управления. Вместе с тем специфика и условия, в которых осуществляется оперативно-служебная деятельность, оказывают влияние на содержание подходов к управлению, предъявляют особые требования в определении реализуемых принципов управления органами внутренних дел (твердость и настойчивость в проведении в жизнь принятых решений, сочетание единоначалия и коллегиальности, персональная ответственность руководителей за принимаемые решения и результаты деятельности и т. д.).

Не углубляясь в их перечисление, отметим, что управление органами внутренних дел – это не безликое единовременное действие, а серия непрерывных взаимосвязанных процедур. Это совокупность действий, каждое из которых само по себе является процессом. Такие шаги, как известно, называют функциями управления, каждая из которых также состоит из серии взаимосвязанных действий. Процесс управления, таким образом, является суммой всех управленческих функций: информационно-аналитической, прогнозирования, планирования, организации, регулирования, контроля.

В теории управления принято условно делить управленческий процесс на два этапа, объединяющих два комплекса функций управления:

- первый – интегрирует функции, связанные с подготовкой и принятием управленческих решений;
- второй – объединяет функции, посредством реализации которых обеспечивается исполнение решений.

Лишь последовательная реализация этих относительно самостоятельных, но объективно необходимых этапов управления позволяет достичь цели правоохранительной деятельности органов

внутренних дел, осуществляемой в соответствии с их титульным предназначением, а именно – обеспечить, как говорят специалисты, социально одобряемый уровень криминологической защищенности населения Российской Федерации.

При этом необходимо различать оценку состояния преступности и оценку деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Состояние и изменение преступности в значительной мере определяются общими социальными условиями, не зависящими в полной мере от качества работы правоохранительных органов. Поэтому увеличение преступности нельзя автоматически оценивать как ослабление деятельности правоохранительных субъектов по борьбе с ней и наоборот [2]. Российские криминологи давно пришли к выводу, что нельзя перед органами внутренних дел в качестве стратегических целей ставить снижение статистических показателей уровня преступности, поскольку сотрудники полиции могут повлиять лишь на два – два с половиной десятка из двухсот факторов, от которых зависит преступность [1, 5].

Иными словами, управленческая деятельность руководителей органов внутренних дел и подчиненных им аппаратов управления как в общих рамках реализации правоохранительной политики государства, так и по отдельным направлениям является важнейшим ресурсом устойчивого функционирования, дальнейшего развития органов внутренних дел и достижения ими ожидаемых социально значимых результатов. Это особенно важно в условиях современных рисков и угроз, вызванных всем известными объективными обстоятельствами.

Можно отметить, что именно сейчас стало заметным сближение, а можно сказать и так – возникло единое понимание значимости управленческой деятельности как с позиции теоретических и методологических подходов, так в практическом смысле – в том числе в виде дальнейшего развития правовой базы изучения и оценки управленческой деятельности в территориальных органах МВД России. Знаковым документом, бесспорно, является распоряжение МВД России от 28 августа 2019 г. № 1/9711, утвердившее соответствующую методику, которая определяет порядок изучения и оценки организации, обеспечения и осуществления управленческой деятельности в территориальных органах МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях в ходе инспекторских и целевых проверок.

Не ставя целью цитировать содержание методики, отметим лишь, что в ней ярко выражен именно функциональный под-

ход к изучению и оценке управленческой деятельности: четко обозначены информационно-аналитический блок, вопросы взаимодействия с региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, планирования деятельности органов и подразделений внутренних дел и его практической значимости, состояния работы по разработке и реализации госпрограмм и региональных проектов, взаимодействия с правоохранительными и контрольно-надзорными органами, контрольной деятельности, организации комплексных оперативно-профилактических операций, а также вопросы проведения внутриорганизационных мероприятий и документационного обеспечения управления.

Проблема оценивания управленческой деятельности в органах внутренних дел весьма трудна и в теоретическом, и в практическом отношении.

Как известно, конечная цель процесса управления состоит в том, чтобы сделать организацию результативной и эффективной в ближайшей и долгосрочной перспективе. Дискуссия по вопросам результативности и эффективности, а также соотношения этих дефиниций вызывает немало споров среди научного сообщества и практиков.

Так, в практической деятельности с просчетами и недостатками в управленческой деятельности связывают основные упущения в работе органов внутренних дел, о чем свидетельствуют многочисленные примеры инспекторских, контрольных проверок и целевых выездов.

Действующая система управления органами внутренних дел, с точки зрения ее организации, сохраняет многие черты, доставшиеся по наследству, так как получила эту систему «в готовом виде», сложившемся в предшествующие периоды.

Особенно отчетливо это проявляется при анализе документационного обеспечения управления. Так, несмотря на то, что достаточно большое внимание в последнее время в МВД России уделяется проблеме оптимизации документооборота, достичь существенных изменений в указанной сфере все еще не удалось. Документооборот в органах внутренних дел Российской Федерации имеет четкую тенденцию к увеличению (в среднем более 4 % в год).

В прошлом году в системе МВД России официально зарегистрировано почти 135 млн документов, в том числе более 2 млн – в центральном аппарате МВД России и около 133 млн – в территориальных органах МВД России.

Однако динамика увеличения документооборота не всегда реально свидетельствует об объеме документооборота, что обусловлено объективными и субъективными факторами. Так, к объективным причинам относятся: организационно-штатные преобразования в системе МВД России; реализация новых решений на государственном уровне (например в процессе осуществления опытной эксплуатации государственной автоматизированной системы правовой статистики примерно в два раза увеличился документооборот). Изменение количественных характеристик документооборота наблюдалось в 2014 и 2016 гг. при введении в действие новых правил подготовки сведений по вопросам делопроизводства, а также при внедрении электронного документооборота); увеличение объема документационных потоков, связанное и с проведением массовых мероприятий (выборной кампании, саммитов, Олимпийских игр, Чемпионата мира по футболу и др.) [3].

Любые усилия, направленные на оптимизацию документооборота только через призму его сокращения, ориентированные на те же формальные цифровые показатели, способны решать лишь частные косметические задачи обслуживающего характера, но не могут, при сохраняющемся традиционном подходе, сделать организационно-распорядительные документопотоки действенным механизмом совершенствования системы управления органов внутренних дел, способным обеспечить движение к действительно ожидаемым обществом изменениям.

Активный поиск путей совершенствования является необходимым условием прогресса в любой профессии. Организация оперативно-служебной деятельности, в ее широком понимании, включает в себя создание соответствующих условий, в которых осуществляется управленческая деятельность, а эти условия могут быть как способствующие этой деятельности, так и не благоприятствующие ей. В первом случае она будет результативной, во втором – наоборот, не отвечающей в должной мере ее объективному предназначению.

Поэтому к вопросу совершенствования управления как основы эффективной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации надо подходить комплексно (с обязательным учетом всех факторов внутренней и внешней среды), а может быть, даже отступать от исторически сложившихся ведомственных подходов в сфере управления, отдавая предпочтение научным взглядам, ориентированным не на «оправдание» сложившейся системы, а на поиск новых, прорывных способов решения проблем.

Список литературы:

1. Голубец П. В. Некоторые вопросы управления органами внутренних дел. Материалы межведомственной научно-практической конференции «Стратегические цели и приоритетные задачи МВД России, основные направления и средства их реализации». Ч. 1. М., 1996.
2. Долгова А. И. Криминология: Краткий учебный курс. М., 2006.
3. Можаяева И. П., Захватов И. Ю., Будяев А. П., Гайфулин В. В., Москалев М. А., Ульянов А. Д., Потапова С. А., Анисимов А. П., Ярославцев И. М., Макеев А. В. Формирование научно обоснованных предложений по оптимизации документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений в системе МВД России: аналитический обзор с предложениями. М., Академия управления МВД России, Организационно-аналитический департамент МВД России, 2018.
4. Тихонов А. В. «О программе исследования отношения населения к работе властно-управленческой вертикали в регионах с разным уровнем социокультурной модернизации» // Социологическая наука и социальная практика. 2019. Т. 7. № 3.
5. Теоретические вопросы управления в правоохранительной сфере. Курс лекций / предисл. В. Н. Бутылина; науч. ред. В. Б. Коробов. М.: Академия управления МВД России, 2010.

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО РАССЛЕДОВАНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

М. А. ВАСИЛЬЕВА,

*доцент кафедры криминалистики,
кандидат юридических наук
(Московская академия Следственного комитета РФ)*

В. П. ЛАВРОВ,

*главный научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье представлена авторское видение стратегических проблем в деятельности органов внутренних дел по расследованию наиболее распространенных экологических преступлений – незаконной охоты, незаконной рубки лесных насаждений, незаконной добычи (вылова) водных биологических ресурсов, а также указаны возможные направления их решения. Обращается внимание на значимость использования криминалистических знаний для развития методик раскрытия и расследования экологических преступлений, криминалистическое предупреждение преступлений этой категории, необходимость создания специализированных подразделений и соответствующей подготовки кадров в учебных заведениях системы МВД России.

Ключевые слова: *органы внутренних дел, стратегия, экология, расследование преступлений, методика расследования преступлений, незаконная охота, незаконная рубка, незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов.*

Основным законом нашего государства – Конституцией РФ на каждого проживающего в России возложена обязанность сохранения природы и окружающей среды, бережного отношения к природным богатствам (ст. 58 Конституции РФ). Реальность и общеобязательность этого требования подтверждается наличи-

ем в Уголовном кодексе РФ запретов на осуществление действий, направленных против общественной безопасности и общественного порядка, к которым отнесено и совершение экологических преступлений (гл. 26 УК РФ). Определяющее значение имеют также Указы Президента последних лет: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года», Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации». Эти правовые акты позволяют говорить об осознании на государственном уровне значимости сохранности природы в современных экономических, социальных и политических условиях в России.

Вместе с тем жизнь постоянно показывает растущую степень опасности необратимых изменений в природе, особенно в животном и растительном мире, в целом в среде обитания человека. Это проявляется в сообщениях о полных истреблениях отдельных видов животных, растений, нахождении некоторых видов, например амурского тигра, леопарда, белорусского зубра, ряда растений, занесенных в Красную книгу, на грани исчезновения, высоких показателях загрязнения атмосферы, почвы, воды, повсеместных и масштабных лесных пожарах, ухудшении экологической ситуации в целом, беспрецедентно высокой латентности преступлений в этой сфере и прочих негативных тенденциях.

Такая неутешительная ситуация, полагаем, связана с тем, что наука, законодательство, органы власти, призванные охранять природу, и общественность не всегда достаточно правильно оценивают масштаб угрозы. Так, большинство экологических преступлений отнесено к категории всего лишь средней тяжести; криминалистическое обеспечение борьбы за сохранение и развитие природных ресурсов явно недостаточно – как со стороны науки, так и со стороны практики предупреждения и расследования экологических преступлений. Большая доля экологических преступлений своевременно не выявляется, а уголовные дела по многим из выявленных приостанавливаются производством в связи с неустановлением лиц, подлежащих привлечению в качестве обвиняемых [2, с. 8].

Благодаря имеющимся возможностям прогнозирования, моделирования ситуаций наиболее перспективным представляется незамедлительное принятие адекватных стратегических мер органами внутренних дел по отношению к угрозам экологической безопасности страны с учетом интеграции научных знаний [5, с. 348].

Одним из стратегических путей решения обозначенной задачи по сохранению окружающей среды следует признать использование криминалистических знаний для развития методик раскрытия и расследования экологических преступлений в криминалистике и теории ОРД.

При этом в первую очередь необходимо вести речь о разработке методик предупреждения, раскрытия и расследования на основе новейших технологий именно тех групп экологических преступлений, которые составляют абсолютное большинство (свыше 90 %) всех регистрируемых экологических преступлений: незаконная рубка лесных насаждений, незаконная охота, незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов [1].

Посвященных реализации этой задачи глубоких монографических исследований, за редким исключением, нет, и это несмотря на то, что гл. 26 «Экологические преступления» включает 18 статей и периодически пополняется новыми и смежными с ними составами из других глав.

Следующим, не менее важным стратегическим направлением в деятельности органов внутренних дел по улучшению экологической обстановки можно назвать усиление использования на практике современных знаний по криминалистическому предупреждению преступлений этой категории.

Вместе с тем реализовать данное направление в настоящее время весьма сложно. Опять-таки недостаточно криминалистических работ в области предупреждения отдельных видов преступлений, тем более экологических. Более того, общественность не видит по-настоящему угрозы экологической безопасности. При усилении разъяснительной работы с гражданами и повышении уровня их мотивации на реальную помощь в предупреждении, раскрытии и расследовании экологических преступлений могли бы открыться до настоящего времени используемые не в полную силу резервы оптимизации решения указанных криминалистических задач. Пока же активность населения, общественных и природоохранных организаций проявляется в указанном направлении, к сожалению, лишь только после очередного резонансного происшествия в этой сфере и наступления серьезных, в некоторых случаях катастрофических последствий и после получения жестких указаний от высших органов государственной власти.

Значительную роль в привлечении помощи общественности могут оказать СМИ.

Еще одним важным стратегическим направлением работы органов внутренних дел является совершенствование управленческой деятельности по организации расследования экологических преступлений.

К сожалению, в настоящее время в структуре системы органов внутренних дел отсутствует даже ранее существовавшие формы организации, такие как специализированные подразделения в виде экологической милиции. Серьезный шаг вперед в этом направлении сделан в 2020 г. в системе Следственного комитета Российской Федерации, где в июле созданы новые подразделения, которые призваны существенно улучшить работу по расследованию экологических преступлений: подразделение по расследованию преступлений в сфере экологии и эпидемиологии в структуре Главного следственного управления СК России [3], а также Судебно-экспертный центр Следственного комитета Российской Федерации [4].

Считаем обоснованным появление подобных структурных подразделений по обеспечению расследования экологических преступлений в следственных подразделениях системы органов внутренних дел.

Еще одним организационным аспектом реализации указанного стратегического направления является решение проблемы обучения (подготовки) кадров юристов для органов внутренних дел, которые будут расследовать экологические преступления. В настоящее время в системе МВД России специализированного обучения по экологии будущие следователи, дознаватели, эксперты не получают.

Так, в структуру Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя включен Институт судебной экспертизы, но обучение даже в этом в институте слушателей пока что не предусматривает изучение специфики назначения и производства экспертиз по уголовным делам об экологических преступлениях. В том же университете отсутствуют дисциплины, и хотя бы спецкурсы, направленные на специализированную подготовку следователей и дознавателей по расследованию экологических преступлений.

В Волгоградской академии МВД России реализуется программа обучения по специальности «Судебная экспертиза» с профилем подготовки только по криминалистическим экспертизам, где специфика назначения и производства экспертиз по делам об экологических преступлениях не прослеживается

Подобная ситуация сложилась в Краснодарском университете МВД России при подготовке следователей (дознавателей) и экспертов.

Введение подобных дисциплин (или хотя бы спецкурсов) по раскрытию и расследованию экологических преступлений, по нашему мнению, должно стать делом ближайшего будущего.

Комплексное решение обозначенных в статье стратегических направлений, как представляется, должно способствовать значительному улучшению дела защиты окружающей среды органами внутренних дел.

Список литературы:

1. *Васильева М. А.* Первоначальный этап расследования незаконных рубок лесных насаждений (по материалам дальневосточного региона России): автореф. дис. ... канд. юрид. наук // Академия управления МВД России, 2014.
2. *Васильева М. А.* Совершенствование методики расследования экологических преступлений как залог повышения качества расследования // Российский следователь. 2020. № 4.
3. Сайт Следственного комитета Российской Федерации. В СК России создано подразделение по расследованию преступлений в сфере экологии и эпидемиологии. 29 июля 2020. Электронный ресурс: <https://sledcom.ru/news/item/1486356/> (дата обращения: 08.09.2020).
4. Сайт Следственного комитета Российской Федерации. В Следственном комитете Российской Федерации состоялись торжественные мероприятия. 24 июля 2020. Электронный ресурс: <https://sledcom.ru/news/item/1484996/> (дата обращения: 08.09.2020).
5. Lavrov V.P., Vasilyeva M.A. Issues of forensic inquiries and preliminaries in investigating ecological crimes//European Research Studies Journal. 2018. T. 21. № 4.

К ВОПРОСУ О КРИТЕРИЯХ, НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ О ПРОВЕДЕНИИ КОМПЛЕКСНЫХ ОПЕРАТИВНО-ПРОФИЛАКТИЧЕСКИХ ОПЕРАЦИЙ И ОПЕРАТИВНО-ПРОФИЛАКТИЧЕСКИХ МЕРОПРИЯТИЙ

А. А. ВАСИЛЬЧЕНКО,

*начальник отдела
научно-исследовательского центра,
кандидат юридических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. Правовые основы проведения оперативно-профилактических операций и оперативно-профилактических мероприятий в настоящее время развиты недостаточно. На ведомственном уровне отсутствуют четко сформулированные критерии для принятия решения об их проведении. В статье предлагается система указанных критериев, а также общий алгоритм принятия решения уполномоченным должностным лицом о проведении оперативно-профилактической операции или оперативно-профилактического мероприятия.

Ключевые слова: *оперативно-профилактическая операция, оперативно-профилактическое мероприятие, предупреждение преступлений и административных правонарушений, анализ оперативной обстановки, прогнозирование состояния оперативной обстановки.*

Согласно пунктам 2, 3 Инструкции по организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623 (далее – «Инструкция по организации информационно-аналитической работы»), в целях принятия своевременных решений о проведении органами внутренних дел комплексных оперативно-профилактических операций (далее – КОПО) и оперативно-профилактических мероприятий (далее – ОПМ) осуществляется информационно-аналитическая работа – 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 прогно-*

зирование тенденций и отклонений, выработку на этой основе своевременных, обоснованных и оптимальных управленческих решений, направленных на эффективное выполнение функций, и решение поставленных перед ними задач.

Содержание информационно-аналитической работы включает в себя *анализ оперативной обстановки и прогнозирование ее состояния* (пункты 5, 6 Инструкции по организации информационно-аналитической работы).

В ходе проводимого штабными подразделениями территориальных органов МВД России анализа оперативной обстановки чаще и подробнее всего изучается криминальная обстановка и результаты оперативно-служебной деятельности, реже – состояние ресурсного обеспечения. Значительно реже анализируются факторы внешней среды и их влияние на криминальную обстановку в регионе и на деятельность органов внутренних дел.

При этом анализ и оценка осуществляется, как правило, только в пределах каждого блока в отдельности, а взаимосвязь между ними обычно не исследуется. Комплексный анализ оперативной обстановки, в том числе исследование причинно-следственных связей между отдельными ее блоками, обычно не проводится. В тех случаях, когда наличие такой взаимосвязи формально констатируется, подобный вывод делается чисто умозрительно, без предварительных исследований и каких-либо серьёзных обоснований [2, с. 12].

В соответствии с Инструкцией по организации информационно-аналитической работы *анализ оперативной обстановки должен производиться в четыре этапа*.

На *первом этапе* (подпункт 5.5.1) осуществляется:

- поиск и получение необходимой информации;
- формулирование предварительных выводов о наиболее значимых изменениях среды функционирования;
- формирование предположений о влиянии ее отдельных параметров на состояние правопорядка и эффективность оперативно-служебной деятельности;
- расчет статистических показателей, характеризующих состояние, динамику и структуру преступности и правонарушений.

Выявление негативных отклонений в оперативной обстановке, как правило, предполагает принятие безотлагательных мер по ее стабилизации (в том числе внеплановое проведение КОПО или ОПМ), а неблагоприятный прогноз – дает возможность спланировать и организовать проведение федеральной или окружной КОПО (ОПМ) в рамках плана основных организационных мероприятий (далее – ПООМ) МВД России, окружной или региональ-

ной КОПО (ОПМ), районной ОПМ – в рамках ПООМ (плана работы) территориального органа МВД России.

На *втором этапе* изучается отобранная и систематизированная информация, а также определяются связи и влияние тех или иных факторов и условий (детерминантов) на состояние правопорядка и эффективность оперативно-служебной деятельности (подпункт 5.5.2).

На *третьем этапе* (при необходимости) осуществляется криминологическое прогнозирование оперативной обстановки на обслуживаемой территории и объектах (подпункт 5.5.3).

Прогнозирование состояния оперативной обстановки должно давать возможность представить *вероятные изменения ее состояния на предстоящий период* и на этой основе разработать и осуществить необходимые меры предупредительного характера, нацеленные на нейтрализацию (ослабление действия) криминогенных факторов (пункт 6.1 Инструкции по организации информационно-аналитической работы).

Четвертый этап включает в себя формулирование выводов и оценки сложившегося положения, а также подготовку конкретных предложений, содержащих в себе варианты (альтернативы) управленческих воздействий на складывающуюся на обслуживаемой территории и объектах оперативную обстановку (подпункт 5.5.4).

Принципиальным отличием КОПО от ОПМ является то, что по своему содержанию ОПМ является малозатратным мероприятием, проводимым в ходе повседневной оперативно-служебной деятельности за счет средств текущего финансирования с использованием имеющихся материальных ресурсов, не требующим существенного увеличения документооборота.

Под повседневной оперативно-служебной деятельностью рекомендуется понимать исполнение сотрудниками органов внутренних дел полномочий, определенных должностными регламентами (должностными инструкциями), в пределах нормальной продолжительности служебного времени (в том числе в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни на основании графика сменности). Возможность стабилизации оперативной обстановки либо решения поставленных задач в рамках повседневной оперативно-служебной деятельности может указывать на целесообразность проведения не КОПО, а ОПМ.

Сущность КОПО заключается в совокупности мероприятий различного вида, проводимых в необходимых случаях в ограниченный временной промежуток и требующих ряда действий организа-

ционного характера в ходе ее подготовки, проведения и подведения итогов. В период проведения КОПО имеется возможность привлечения сотрудников органов внутренних дел к выполнению несвойственных обязанностей, а также за пределами нормальной продолжительности служебного времени, использования дополнительного финансирования и материально-технических средств.

Для определения целесообразности проведения КОПО заинтересованным в его проведении подразделениям рекомендуется использовать следующие критерии:

наличие поручения уполномоченного органа государственной власти о проведении операции (в том числе о подготовке и проведении совместных и (или) согласованных операций и оперативно-профилактических мероприятий с органами и подразделениями иных федеральных органов исполнительной власти, а также с правоохранительными органами иностранных государств, включая государства – участники Содружества Независимых Государств; далее также – «поручение», «поручение уполномоченного органа государственной власти»);

– осложнение оперативной обстановки (прогнозируемое либо фактическое);

– невозможность стабилизации оперативной обстановки по конкретной линии деятельности либо решения поставленных в поручении задач силами ответственного подразделения органа внутренних дел;

– невозможность стабилизации оперативной обстановки либо решения поставленных задач в рамках повседневной оперативно-служебной деятельности;

– необходимость выделения дополнительных материально-технических ресурсов и финансовых средств.

Соответствующие поручения уполномоченных органов государственной власти, в том числе в рамках реализации международных обязательств Российской Федерации и МВД России, являются обязательными к исполнению вне зависимости от наличия критериев 2 – 5.

Согласно пункту 12 Инструкции по организации проведения органами внутренних дел Российской Федерации комплексных оперативно-профилактических операций и оперативно-профилактических мероприятий, утвержденной приказом МВД России от 13 августа 2002 г. № 772 (далее – Инструкция), в случаях, если достижение цели операции возможно в рамках повседневной оперативно-служебной деятельности, ее проведение допускается только при наличии соответствующих поручений уполномоченных орга-

нов государственной власти, а также в целях реализации международных обязательств Российской Федерации и МВД России.

Вместе с тем в связи с отсутствием в действующем законодательстве нормативного закрепления понятий «комплексная оперативно-профилактическая операция» и «оперативно-профилактическое мероприятие» при определении формы комплексного использования сил и средств органов внутренних дел для решения поставленных в поручении задач (КОПО или ОПМ) следует руководствоваться результатами анализа критериев 3, 4 и 5 (без учета критерия 2), согласующихся с положениями Инструкции (при отсутствии прямого поручения о проведении именно КОПО).

Реализовывать поручение уполномоченного органа государственной власти в формате КОПО целесообразно в случае задействования в нем нескольких подразделений МВД России, органов внутренних дел, привлечения иных федеральных органов исполнительной власти, а также планирования совместных и (или) согласованных действий с правоохранительными органами иностранных государств, в том числе государств – участников Содружества Независимых Государств.

Для определения прогнозируемого либо фактического осложнения оперативной обстановки достаточно установления одного из приведенных ниже показателей.

Показатели фактического осложнения оперативной обстановки:

- рост количества зарегистрированных преступлений отдельных видов;
- рост количества зарегистрированных административных правонарушений отдельных видов;
- рост количества погибших или пострадавших в дорожно-транспортных происшествиях;
- рост количества граждан, погибших или пострадавших от противоправных посягательств (без учета погибших в ДТП);
- рост количества несовершеннолетних, признанных потерпевшими от преступлений;
- рост количества разысканных лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия, суда;
- рост количества преступлений или административных правонарушений, связанных с уровнем протестной активности населения.

Показатели прогнозируемого осложнения оперативной обстановки:

- прогнозируемый рост количества преступлений отдельных видов;

- прогнозируемый рост количества административных правонарушений отдельных видов;
- прогнозируемый рост количества погибших или пострадавших в дорожно-транспортных происшествиях;
- прогнозируемый рост количества граждан, погибших или пострадавших от противоправных посягательств (без учета погибших в ДТП);
- прогнозируемый рост количества преступлений или административных правонарушений, связанных с уровнем протестной активности населения;
- прогнозируемый рост количества преступлений или административных правонарушений, связанный с периодически повторяющимися (например сезонными – нерестом рыб, культивацией наркосодержащих растений, нормативно установленными сроками осуществления охоты и т. д.) или масштабными единичными факторами (проведением спортивных или культурно-массовых мероприятий, ростом числа отдельных видов преступлений, миграционными процессами и т. п.).

Согласно пункту 6.3 Инструкции по организации информационно-аналитической работы прогнозирование значений показателей осложнения оперативной обстановки целесообразно осуществлять на основе методов статистической экстраполяции динамических рядов, многофакторного моделирования или экспертного прогнозирования [2, с. 67–76].

Наряду с перечисленными показателями в процессе анализа оперативной обстановки и прогнозирования ее состояния заинтересованному в проведении КОПО подразделению рекомендуется дополнительно учитывать существующие на обслуживаемой территории специфические для данной территории факторы внешней среды (демографические, экономические, социальные, территориальные, географические и иные характеристики обслуживаемой территории), а также условия функционирования территориальных органов МВД России, предусмотренные приложением № 6 к приказу МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040.

В процессе принятия решения о проведении КОПО или ОПМ необходимо иметь в виду, что статистические данные не отражают реальный уровень преступности по причине латентности отдельных видов преступлений, а также в силу отставания статистики, формируемой только по окончании соответствующего отчетного периода.

Проводившиеся в ФГКУ «ВНИИ МВД России» социологические исследования показали, что официальная статистика фиксирует не все преступления, значительное число преступлений не попа-

дает в поле зрения правоохранительных органов и не регистрируется. Полную характеристику фактической преступности (состояния, структуры, динамики) дает анализ не только зарегистрированной ее части, но и латентной. Так, в среднем 25 % граждан ежегодно становились жертвами различных преступлений. При этом в правоохранительные органы сообщали о совершенных в отношении них преступлениях в среднем лишь от 50 до 60 % потерпевших.

Иными словами, ежегодно в среднем от 40 до 50 % жертв преступлений попадают в категорию латентных, а лица, которые совершили латентные преступления, остаются не выявленными, соответственно, их не привлекают к уголовной ответственности [1, с. 16].

Именно по этой причине целесообразно учитывать уровень виктимизации (долю граждан, подвергшихся противоправным посягательствам от числа опрошенных), являющийся одним из показателей вневедомственной оценки безопасности граждан и деятельности министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации по иным субъектам Российской Федерации.

Уровень виктимизации определяется в порядке, установленном приказом МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777 «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции».

Для определения уровня виктимизации следует использовать:

- результаты изучения мнения населения о деятельности полиции в территориальных органах МВД России на районном уровне;
- тематический раздел «Общественное мнение» банка данных системы научно-технической информации МВД России, формируемый ФКУ «ГИАЦ МВД России» на основе результатов опросов населения о деятельности полиции в субъектах Российской Федерации, проведенных ФСО России;
- информационно-аналитические материалы по результатам постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции, размещаемые УОС МВД России в ведомственных средствах массовой информации и на официальном сайте МВД России в сети Интернет;
- аналитическую информацию в электронном виде, предоставляемую ФКУ «ГИАЦ МВД России» подразделениям системы МВД России.

В общий алгоритм принятия решения уполномоченным должностным лицом о проведении КОПО или ОПМ представляется целесообразным включить ряд последовательных действий, предполагающих необходимость:

- определить фактическое либо прогнозируемое осложнение оперативной обстановки;
- определить значение показателя, которое предполагается достичь в рамках стабилизации (снятия остроты) оперативной обстановки;
- произвести расчет возможности достижения запланированного результата за счет имеющихся в наличии сил и средств в пределах сроков проведения КОПО или ОПМ, в том числе в рамках повседневной оперативно-служебной деятельности;
- определить количество недостающих сил и средств для достижения запланированного результата, а также обосновать необходимость привлечения к выполнению сотрудников органов внутренних дел несвойственных обязанностей, а равно к выполнению служебных обязанностей сверх установленной нормальной продолжительности служебного времени, а также в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни, выделения дополнительных материально-технических ресурсов и финансовых средств (при планировании проведения КОПО).

По итогам реализации указанного алгоритма уполномоченным должностным лицом может быть принято обоснованное решение о проведении КОПО или ОПМ.

Список литературы:

1. Комплексный анализ и тенденции развития преступности на территории Российской Федерации: Аналитический обзор / А. Л. Ситковский, М. М. Бабаев, М. Ю. Воронин, Н. И. Сазонова, О. В. Яковлев, В. А. Щербаков, С. В. Маликов. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2014.
2. *Фёдорова О. Б., Хейло Л. Г.* Статистические методы анализа, оценки и прогнозирования оперативной обстановки: учебно-методическое пособие для сотрудников штабных подразделений органов внутренних дел. М.: ОАД МВД России, 2018.

УСТРАНЕНИЕ УСЛОВИЙ ДЛЯ СОВЕРШЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ЛИЦАМИ С ДВОЙНЫМ ГРАЖДАНСТВОМ

И. А. ВАСЮХИН,

*начальник следственного
управления МВД России по г. Чебоксары*

А. Г. ОСОКИН,

*заместитель начальника следственного
управления МВД России по г. Чебоксары*

«...Бороться с коррупцией нужно всегда и по всем направлениям... Прошу Генеральную прокуратуру не только активизировать свою деятельность в этой сфере, но и более тесно сотрудничать с Федеральной службой судебных приставов, МВД, Росфинмониторингом, налоговой службой по возвращению незаконно приобретенного имущества, а проще говоря – украденных у страны, у наших людей, у общества активов и средств».

*Из выступления Президента Российской Федерации
В. В. Путина на заседании коллегии Генпрокуратуры [1].*

Аннотация. Безусловно, изменения в Конституции Российской Федерации правового регулирования вопросов двойного гражданства ныне требуют не только существенных дополнений в ряде федеральных законах (ФЗ), но и выработки ведомственных технологий деятельности определенных подразделений МВД России, а также всемерного обеспечения информационных технологий граждан, имеющих двойное гражданство. В том числе обязательного ведения единого реестра.

Ключевые слова: адресатный подход, гражданство, двойные обязанности, правоприменение, особый субъект.

Противодействие коррупции – важный вид деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий. Одними из важней-

ших направлений противодействия коррупции являются ее предупреждение и пресечение. При этом борьба с коррупционными проявлениями должна строиться исходя из принципа минимизации, ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Конституцией Российской Федерации к числу прав и свобод каждого гражданина отнесено право на гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Статьей 6 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62 «О гражданстве Российской Федерации» определено, что гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Россией только как гражданин РФ, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом. При этом законодательно закреплена обязанность гражданина в случае приобретения гражданства иного государства подать письменное уведомление о наличии иного гражданства или документа на право постоянного проживания в иностранном государстве в территориальный орган МВД России по месту жительства либо по месту его пребывания. Однако указанные положения перестают действовать, если иной режим определен в международном договоре либо в федеральном законе РФ.

Федеральным законом от 4 июня 2014 г. № 142 «О внесении изменений в статьи 6 и 30 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены изменения в Уголовный кодекс РФ и Кодекс об административных правонарушениях РФ, введена ответственность за неисполнение обязанности по подаче уведомления о наличии у гражданина РФ гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве, а также за нарушение установленного порядка подачи уведомления о наличии у гражданина РФ гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве.

Однако в настоящее время механизм привлечения лица к уголовной либо административной ответственности за указанные нарушения закона представляется довольно сложным, поскольку направление соответствующих уведомлений возложено на гражданина, при этом характер данного уведомления является заявительным, что в свою очередь не предусматривает действенного способа (алгоритма) выявления указанных преступлений и правонарушений.

В свою очередь наличие двойного гражданства позволяет указанной категории граждан беспрепятственно осуществлять юридически значимые действия, в том числе становиться руководителями, учреждать организации, совершать сделки на территории России, не ставя в известность вторую сторону взаимоотношений о наличии своего специального статуса. Таким образом, лицо, обладающее подобным статусом, совершив преступление на территории одного государства, может покинуть его, переместившись на территорию государства, где, являясь его гражданином, будет обладать своего рода «иммунитетом» от выдачи и последующей экстрадиции в государство – инициатор уголовного преследования.

Основанием для совершения экстрадиции являются многосторонние соглашения (конвенции) и двусторонние договоры. Одним из важнейших международно-правовых источников является Европейская конвенция о выдаче 1957 г. [2], которая детально регулирует процедуру экстрадиции: обязательства сторон, основания для выдачи, основания для отказа в выдаче, расходы при транспортировке, процедура и др. Генеральная Ассамблея ООН в 1990 г. приняла типовой договор о выдаче [3], подразумевая собой выдачу преступника как неперенный атрибут борьбы с преступностью. Позднее, в 2000 г., была принята Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, которую подписали 147 государств [4]. Этот документ определяет роль государств в разработке стратегий борьбы с организованной преступностью. Статья 16 Конвенции против организованной преступности включает обязательства по выдаче в связи с этими организованными преступлениями и коррупционными преступлениями. Если страны-участницы не имеют действующего между ними договора об экстрадиции, то Конвенция может быть рассмотрена в качестве прямого правового основания для последующей процедуры выдачи преступника. Несмотря на обширную нормативно-правовую базу, регулирующую выдачу лиц, совершивших преступления, на сегодняшний день в международном уголовном праве отсутствуют единые стандарты в сфере экстрадиции. Так, к примеру, до сих пор нерешенным остается вопрос экстрадиции лиц с двойным гражданством. Запрос на их выдачу весьма проблематичен, т. к. Европейская конвенция о выдаче 1957 г. закрепляет право отказа в выдаче собственных граждан. Такой категоричный запрет присутствует и в ряде юрисдикций многих стран, таким образом, гражданин не может быть выдан другому государству по их законодательству [5].

В то же время, законодательно в России закреплён ряд запретов для лиц, обладающих двойным гражданством. Так, согласно ст. 16 ФЗ от 27.07.2004 № 79 «О государственной гражданской службе

РФ («Ограничения, связанные с гражданской службой») гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

- выхода из гражданства РФ или приобретения гражданства другого государства; наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором РФ.

Согласно ст. 14 ФЗ от 30.11.2011 № 342 «О службе в органах внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» («Ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел») сотрудник ОВД не может находиться на службе в ОВД в следующих случаях: приобретение или наличие гражданства (подданства) иностранного государства. Хотя нельзя исключить и то, что дети госслужащих должны формироваться и обучаться только в России (ценить Отечественные ценности), придерживаются этих позиций доктора наук О. А. Андреева и Ф. П. Васильев [6].

Согласно ст. 4 Закона РФ «О статусе судей в РФ» от 26.06.1992 № 3132-1 судьей может быть гражданин РФ: не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства.

Согласно ст. 13 ФЗ «О муниципальной службе в РФ» от 02.03.2007 № 25 гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае:

- наличия гражданства иностранного государства (иностраных государств), за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства – участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе.

Таким образом, учитывая то обстоятельство, что учет граждан, обладающих двойным гражданством, ведется Министерством внутренних дел РФ в журнальной и электронной форме [7], носит при этом заявительный порядок, полагаем, что ныне с целью усовершенствования нормативно-правовой базы, направленной на противодействие коррупции, необходимо дополнить ФЗ от 25.12.2008 № 273 «О противодействии коррупции» статьей 7.2 «Запрет на замещение лицам, вышедшим из гражданства РФ или приобретшим гражданство другого государства, имеющим вид на жительство, право постоянного проживания либо гражданство иностранного государства»,

изложив ее в следующей редакции: «Лицам, вышедшим из гражданства РФ или приобретшим гражданство другого государства, либо имеющим вид на жительство, право постоянного проживания или гражданство иностранного государства запрещается замещать должности, указанные в п. 1 – 1.1 ч. 1 ст. 7.1 настоящего закона».

Список литературы:

1. Выдержка из выступления, опубликованного на официальном сайте www.kremlin.ru/events/president/news/62998.
2. Европейская конвенция о выдаче 1957 года.
3. Сайт «Организация Объединенных Наций». Режим доступа: https://www.unodc.org/pdf/model_treaty_extradition.pdf/.
4. Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности 2000 г. / Сайт «Организация Объединенных наций». Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml.
5. В данном сл. см.: *Шестак В. А., Дьяченко М. В.* Об отдельных спорных вопросах международно-правового регулирования выдачи лиц, совершивших преступления // *Образование и право*. 2020. № 3.
6. По данным проблемам см.: *Андреева О. А., Васильев Ф. П.* Двойное гражданство и патриотизм в политико-правовом ландшафте современной России // *Журн. ВАК «Финансовая экономика»*. 2019. № 3; *Андреева О. А., Васильев Ф. П.* Проблемы статуса двойного гражданства в РФ: административно-правовой аспект // *Сбор. научных статей по итогам Национальной научно-практ. конф. Парадигмальный характер фундаментальных и прикладных научных исследований, их генезис*. 29–30 марта 2019 г.
7. Об утверждении Правил осуществления Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами учета письменных уведомлений о наличии или о прекращении у граждан Российской Федерации гражданства иного государства: постановление Правительства РФ от 30 июля 2014 г. № 733 (при этом нельзя не согласиться с суждениями Ф. П. Васильева, что в условиях присутствия коррупции целесообразно ведение МВД России реестра в отношении данных лиц и внесение дополнений в УПК РФ и определенных изменений в ФЗ); *Васильев Ф. П.* Особенность и необходимость развития уголовно-правовых норм в отношении граждан, имеющих двойное // *Economics. Law. State*. 2020. № 1 (9); *Васильев Ф. П.* Значимость реестровой политики в сфере правоотношений и необходимость ее совершенствования в России // *Журн. ВАК «Финансовая экономика»*. 2019. № 8.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА И ЕГО ПРИМЕНЕНИЕ В ПРАВОВЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯХ СИСТЕМЫ МВД РОССИИ

И. С. ВОЛКОВА,

*юрисконсульт правового отдела
УМВД России по Ивановской области
(г. Иваново)*

Аннотация. Автор предпринимает попытку обобщить подходы к определению искусственного интеллекта, указывает сферы его применения в различных сферах деятельности МВД России и перспективы его дальнейшего развития. Законодательные проблемы, препятствующие повсеместному внедрению искусственного интеллекта в деятельность МВД России, в частности в деятельность правовых подразделений, автор предлагает разделять на две группы: «проблемы формы» и «проблемы содержания». Делается вывод, о том, что при законодательном подходе в решении данных проблем должны учитываться решения различных вопросов не только с учетом электронных технологий, но и с положениями различных отраслей права. Деятельность юристов правовых подразделений системы МВД России искусственный интеллект по-настоящему и повсеместно заменить не сможет.

Ключевые слова: *искусственный интеллект, правовые подразделения, робототехника, нейронные сети, цифровые технологии, пробелы в праве.*

Искусственный интеллект и робототехника штурмом захватили мир, захватив наше коллективное воображение обещанием способности изменить фундаментальные недостатки общества. Возможности этих технологий развиваются каждый день в наиболее заметном темпе и даже превосходят людей в выполнении определенных задач.

По мере того как искусственный интеллект и робототехника развиваются и становятся все более рассредоточенными по всему обществу, появляются новые угрозы и преступления, связанные с их злонамеренным использованием. Правоохранительные органы должны быть готовы к решению этих проблем и в равной степени готовы использовать эти технологии для более эффективного предупреждения и борьбы с преступностью.

По утверждениям некоторых экспертов, через 20 лет из-за быстро развивающихся информационных технологий и искусственного интеллекта человечество сможет прийти к тому, что необходимость в управлении человеком автомобилями и самолетами отпадет вовсе, юристы при разрешении правовых вопросов не потребуются, так как многие спорные юридические проблемы компьютер сможет обрабатывать в несколько раз быстрее и точнее.

Актуальность темы применения искусственного интеллекта в правовых подразделениях системы МВД России и его правовых основ обусловлена изменениями и событиями, происходящими в нашей стране и мире, которые так или иначе связаны с информационными технологиями. Без закрепления основных положений и понятия искусственного интеллекта в нормативных правовых актах на законодательном уровне применение его во многих сферах жизни человека в рамках правового поля будет невозможно.

В посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации не раз указывалось на важность данной проблематики, что еще раз подтверждает необходимость детального изучения юридических аспектов применения искусственного интеллекта.

Так, в последнем Послании главы государства Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. отмечалось, что скорость технологических изменений в мире многократно возрастает, и мы должны создать собственные технологии и стандарты по тем направлениям, которые определяют будущее. Речь прежде всего об искусственном интеллекте [1].

Как сообщил заместитель главы МВД России Виталий Шулика на заседании круглого стола «Цифровая полиция» в рамках международной выставки «Интерполитех», состоявшейся 22 октября 2019 г., ведомство готово сделать прорыв в области использования искусственного интеллекта. Без применения цифровых технологий использование искусственного интеллекта невозможно.

Первый заместитель начальника Главного информационно-аналитического центра (ГИАЦ) МВД России Владимир Агеев отметил, что, по его мнению, у полиции и органов безопасности нет выбора, и в любом случае полиция обязана развивать искусственный интеллект и брать его на службу. Например, в США есть робот, патрулирующий улицы; в Дубае есть цифровой полицейский участок, где граждане без обращения к сотрудникам полиции могут самостоятельно подать заявление о том или ином происшествии, сообщить о преступлении. В ГИАЦ МВД России стараются все моменты, связанные с использованием искусственного интеллекта, мониторить,

сотрудники ведомства стараются участвовать в различных отечественных и зарубежных конференциях [2].

Так, 23–24 сентября 2019 г. в Вене состоялась ежегодная конференция полицейских экспертов ОБСЕ «Искусственный интеллект и правоохранительные органы – союзники или противники?». В работе конференции приняли участие советник Министра внутренних дел Российской Федерации В. С. Овчинский и первый заместитель начальника ФКУ «ГИАЦ МВД России» полковник внутренней службы В. В. Агеев. В ходе конференции было отмечено, что методы искусственного интеллекта обладают значительным потенциалом. Некоторые инструменты на его основе уже были протестированы и используются полицейскими службами по всему миру. К ним относятся: программное обеспечение для анализа фото- и видеоизображений, системы распознавания лиц, биометрическая идентификация, беспилотники и роботы, а также инструменты для прогнозирования будущих преступлений [3].

Так что же такое «искусственный интеллект», которому в мире и в стране обращено такое пристальное внимание? Термин «искусственный интеллект» восходит своими корнями к 1955 г., понятия «робототехника» и «искусственный интеллект» не были по-настоящему популярны до 2010-х гг., произрастая из области научной фантастики в деятельность современного общества. Массовый рост вычислительных мощностей и увеличение количества данных, которые характеризовали «цифровую революцию» и последующий «информационный век», лежали в основе этого, значительно улучшая возможности и расширяя спектр реальных приложений для искусственного интеллекта и робототехники.

До сегодняшнего времени единого понятия «искусственный интеллект» не закреплено, и специалистами из различных областей знания данное понятие трактуется по-разному: биологи соотносят его с процессами, происходящими в высшей нервной деятельности и возможностью ее воспроизводства; философы отождествляют с системой, которая способна к творчеству; специалисты в IT-сфере – прежде всего с технологией, способной к обработке данных; юристы – с процедурой формирования логических связей при решении правовых проблем. Таким образом, напрашивается вывод о том, что в любом случае искусственный интеллект можно связать с использованием модели нейронных сетей как одного из видов машинного обучения, выявляющего закономерности между входными и выходными данными, выдавая верный результат.

Основы применения искусственного интеллекта, связанные с его внедрением в государственное управление, начинают нахо-

доть свое отражение в правовом поле российского законодательства, хотя до сих пор не отражают форм и условий применения искусственного интеллекта. При этом в российском законодательстве такая категория, как «искусственный интеллект» и основные критерии, по которым информационные технологии идентифицируются с искусственным интеллектом, до недавнего времени отсутствовали.

В указе Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года» [4] определены главные цели и задачи, по которым будет осуществляться развитие искусственного интеллекта в Российской Федерации. Предусмотрен механизм внесения изменений в национальную программу «Цифровая экономика Российской Федерации».

В Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года впервые закреплено понятие «искусственный интеллект» – комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма), и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека. Комплекс технологических решений включает в себя информационно-коммуникационную инфраструктуру, программное обеспечение (в том числе в котором используются методы машинного обучения), процессы и сервисы по обработке данных и поиску решений [5].

1 июля 2020 г. вступил в силу Экспериментальный правовой режим в г. Москве по внедрению в жизнь общества искусственного интеллекта, утвержденный Федеральным законом от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве» и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных» (далее – № 123-ФЗ) [6].

В России понятие «искусственный интеллект» упоминается только в некоторых нормативных правовых актах в сфере стратегического развития различных отраслей права, как небольшое упоминание в главе по развитию цифровой экономики. В связи с чем можно сделать вывод о том, что определение, закрепленное в ФЗ № 123-ФЗ, является первым для российского права.

В Указе Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы» [7] искусственный интеллект называется как основное направление развития российских информационно-коммуникационных технологий. Обращается внимание на то, что данные технологии уже стали некоторой частью новейших управленческих систем во многих сферах экономики, отраслях государственного управления. Во исполнение Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р, планируется использование новых бортовых систем безопасности с внедрением компьютерных технологий, в которых используется искусственный интеллект (как в целом, так и с его элементами).

В решении коллегии МВД России, утвержденной приказом МВД России от 25 ноября 2019 г. № 878, Министр внутренних дел Российской Федерации отметил, что в МВД России необходимо реализовать комплекс мер по разработке методического и аппаратно-технического инструментария экспертного исследования письменных, голосовых сообщений, статических и динамических изображений, передаваемых и синтезируемых с применением технологий искусственного интеллекта [8].

В 2018 г. в профильном комитете Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации было запланировано рассмотрение конвенции по робототехнике и искусственному интеллекту, проект которой был разработан Исследовательским центром проблем регулирования робототехники и искусственного интеллекта «Робоправо». Цель конвенции выражалась в определении основных проблем, существующих в обществе и правовой системе в связи с активным развитием киберфизических систем, обобщении основных правил робототехники и обозначении возможности разрешить существующие и ожидаемые проблемы в данной области [9].

Сферы деятельности, где возможно применение искусственного интеллекта, очень различны:

- в промышленности – автоматизация разнообразных процессов, способность снизить издержки, повысив качественные показатели, оказываемых услуг;

- в сфере финансов – возможность предотвратить случаи мошенничества, быстро обслужить клиентов и осуществить контроль правомерной деятельности субъектов экономической деятельности;

– в сфере транспорта – способность обеспечить безопасность движения транспортных средств, составить расписание общественного транспорта, разгрузка «пробок» на дорогах;

– в сфере образования – осуществление беспристрастной оценки уровня знаний, внедрение индивидуальных программ обучения;

– в сфере здравоохранения – анализ медицинских изображений, поддержка здорового образа жизни, общение с пациентами, определение тактики и ведения лечения;

– в сфере ЖКХ – способность предотвращать коммунальные аварии, осуществление помощи людям с ограниченными возможностями;

– в сфере сельского хозяйства – осуществление автоматизированного сбора урожая, создание и поддержание качественных условий выращивания сельскохозяйственных культур;

– в сфере правосудия – осуществление возможности электронного правосудия [10, с. 308], аккумулирование судебных решений, контроль судебной практики.

Искусственный интеллект нашел свое применение в правоохранительных органах, в частности в следственных, экспертных, оперативно-розыскных подразделениях. Но деятельность правоохранительных органов, в частности системы МВД России, не заканчивается только указанными направлениями деятельности, существуют в данной системе и правовые подразделения, в чьей повседневной работе, думается, также будет уместным применение искусственного интеллекта.

Каким образом возможно применение искусственного интеллекта в правовых подразделениях системы МВД России? Этот вопрос остается интересным и открытым.

Так, например, американскими учеными Д. Блэкманом, Д. М. Катц и М. Боммарито была разработана программа, способная к прогнозированию решений Верховного суда США в семи из десяти случаев по заложенной в нее базе судебных решений с 1952 г. По выводам исследователей, программа смогла предугадать решения с точностью до 75 %, а юристы – с точностью до 59,1 %; отметим, что юристы были более точные в предугадывании результата голосования самих судей по конкретному делу [11].

В США юристом Э. Арруда в 2014 г. была основана компания «Ross Intelligence», которая разработала виртуального юридического помощника – системы искусственного интеллекта, позволяющей работать в режиме «вопрос-ответ», которая может давать некоторые рекомендации юристам-практикам с ссылкой на источники права.

В России также имеется похожий положительный опыт, так, порталом «Право.ru» был запущен сервис с похожими функциями, который называется «Pravurobot» в мессенджере Telegram для бесплатных юридических консультаций. С помощью данного сервиса в онлайн-режиме можно задать вопрос в текстовом или голосовом формате [12].

Среди наиболее выраженных проблем внедрения искусственного интеллекта в деятельность государственного управления, и в частности в деятельность системы МВД России, выделяются такие как: отсутствие информационной и технологической инфраструктуры, нехватка квалифицированных специалистов, а также законодательные проблемы. Последние возможно разделить на «проблемы формы» и «проблемы содержания».

«Проблемы формы» выражаются в отсутствии логически четкой и понятно выстроенной системы законодательных и подзаконных правовых актов в указанной теме, которая предусматривала бы в основе правового регулирования минимальное количество базовых законов с последующим развитием в подзаконных актах.

«Проблемы содержания» связаны с отдельными направлениями применения искусственного интеллекта в государственном управлении в целом и в частности в системе МВД России, которые требуют правовой конкретики и четкой регламентации. Можно выделить следующие «проблемы содержания»:

- 1) определение искусственного интеллекта как субъекта права;
- 2) возможности использования сети Интернет и ее возможностей в государственном управлении (деятельности МВД России) и определение ее правового статуса;
- 3) применение искусственного интеллекта в сферах государственного управления, а также в МВД России;
- 4) возможность оказания воздействия на искусственный интеллект.

Совершенствование законодательства с учетом данных проблем, думается, должно быть проработано в комплексе и реализовываться поэтапно. Отметим, что при законодательном подходе в решении данных проблем необходимо учитывать решения различных вопросов не только с учетом электронных технологий, но и с положениями различных отраслей права.

В заключение хотелось бы отметить, что искусственный интеллект сможет заменить специалистов в правовых подразделениях системы МВД России, в частности юрисконсультов, только в отдельных сферах. В области межличностных взаимоотношений сотрудников и юрисконсультов, участников судебных процессов

и юрисконсульты – роботы не смогут составить последним конкуренцию, по крайней мере в ближайшем будущем; так, например, в судебно-исковой работе роботы не способны к гибкому мышлению, не могут умело воспользоваться индивидуальным подходом к решению проблемы с учетом настроений участников судебных процессов и действительных целей оказания юридической помощи, а работают лишь в рамках заданных алгоритмов. Думается, что применение искусственного интеллекта по-настоящему действенно возможно использовать в юридических подразделениях системы МВД России, в частности при осуществлении работы в рамках правового контроля, проведения правовых и антикоррупционных экспертиз, то есть в тех направлениях правовой работы, где существует и возможно задать четкий, определенный алгоритм действий.

Список литературы:

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // Рос. газ. 16.01.2020 № 7 // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 24.08.2020).

2. МВД России готово внедрять искусственный интеллект в работу; ведомству, которое использует массивы информации, необходимы новые технологии. Москва, 22 октября 2019 /ТАСС/ URL: <http://www.msn.com/ru-ru/news/Russia> (дата обращения: 24.08.2020).

3. В Вене состоялась ежегодная конференция полицейских экспертов ОБСЕ 2019 «Искусственный интеллект и правоохранительные органы – союзники или противники?» // URL: <http://polis.osce.org/file/25589> (дата обращения: 24.08.2020).

4. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года»): Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 24.08.2020).

5. Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.08.2020).

6. О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения

Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных»: Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ // Рос. газ. 04.2020. № 92, 28.

7. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы: Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.08.2020).

8. Об объявлении решения коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации от 1 ноября 2019 г. № 3км: приказ МВД России от 25 ноября 2019 г. № 878 // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 24.08.2020).

9. *Балашова А.* Последний закон робототехники // Дайджест робоправа. 2017.Нояб./URL:http://robotrends.ru/images/1751/815430/Digest_November_FinalConvention.pdf (дата обращения: 25.08.2020).

10. *Мартынова Т. Л.* К вопросу развития электронного правосудия // Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее (Кутафинские чтения): сб. докл. VII Междунар. науч.-практ. конф. М., 2015.

11. Толкователи судей: в США разработали программу, угадывающую 7 из 10 решений Верховного суда // Право.ru. 2015. 8 дек. URL: <https://pravo.ru/review/view/124329> (дата обращения: 25.08.2020).

12. Робот, а не человек: как искусственный интеллект перестроит работу юристов // Право.ru. 2016. 3 авг. URL: <https://pravo.ru/story/view/131655> (дата обращения: 25.08.2020).

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ПРОЦЕССОВ ПРЕСТУПНОСТИ НА ОСНОВЕ ОБРАБОТКИ БОЛЬШИХ ОБЪЕМОВ ДАННЫХ ПОСРЕДСТВОМ ВНЕДРЕНИЯ ТЕХНОЛОГИИ QR- КОДОВ В РАБОТУ ОПЕРАТИВНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РОССИИ

С. М. ВОРОБЬЕВ,

*профессор кафедры теории государства и права,
международного и европейского права,
доктор юридических наук, доцент
(Академия ФСИН России)*

А. Г. ГРУНИН,

*адъюнкт факультета подготовки
научно-педагогических кадров
(Академия ФСИН России)*

Аннотация. Настоящая научная статья посвящена рассмотрению перспектив применения в деятельности правоохранительных органов России QR-кодировки, а также вопросам эффективности и скоординированности межведомственного взаимодействия по предупреждению преступлений и правонарушений.

В статье также раскрыты возможные механизмы внедрения технических средств хранения, передачи и воспроизведения информации. Кроме того, осмыслены основные принципы практической работы оперативных подразделений и пути совершенствования используемых методов.

Ключевые слова: QR-код, информационное обеспечение, научно-технический прогресс, правоохранительные органы, оперативные подразделения.

В современных реалиях между оперативными подразделениями Федеральной службы исполнения наказаний России и Министерства внутренних дел России, а также ряда других Федеральных ведомств, таких как: Федеральная служба безопасности, Следственный комитет, Служба судебных приставов, и так далее, не всегда

происходит должное эффективное и скоординированное взаимодействие по предупреждению преступлений и правонарушений.

В рамках IV Международного пенитенциарного форума «Преступление, наказание, исправление», проходившего с 20 по 22 ноября 2019 г. на базе Рязанской Академии ФСИН России, практическими сотрудниками оперативных подразделений УФСИН России был предложен к обсуждению один из важнейших вопросов их повседневной профессиональной деятельности – защита населения от террористических и экстремистских угроз, а также предупреждение преступлений и не допущение рецидивов в условиях исправительных учреждений.

Это бесспорно актуальные направления для научных исследований, поскольку одними из наиболее важных подразделений, осуществляющими предупреждение, пресечение преступлений и правонарушений, являются оперативные отделы, которые проводят сбор, обработку и анализ информации по выявлению готовящихся и длящихся преступлений, в том числе террористической и экстремистской направленности, осуществляют их предотвращение и пресечение.

Оперативную деятельность невозможно представить в отрыве от сферы научно-технического прогресса (далее – НТП), который представляет собой совместное развитие науки, техники, фундаментальных знаний в различных областях и, как следствие, последующее инновационное внедрение в практическую деятельность – синергетический эффект научных инноваций. Таким образом, более широкое применение достижений НТП является одним из наиболее важных векторов модернизации системы правоохранительных органов России.

Исходя из этого, предупреждение преступлений понимается не только как деятельность, направленная на выявление и устранение (или нейтрализацию) отрицательных факторов, детерминирующих преступность, но и на их компенсацию, замену обстоятельствами, обуславливающими нормотипическое, правомерное поведение.

Данное утверждение основывается на том, что лица, посягающие на нарушение закона, а также склонные к этому, с течением времени стали использовать в своих преступных целях новые технологии и оборудование. Таким образом, для эффективной защиты прав и свобод человека и гражданина, профилактики и пресечения преступлений модернизация методов работы и усовершенствование материально-технической базы становится обязательным условием в деятельности правоохранительных органов. Это предполагает

работу оперативных подразделений с большими объемами данных и, как следствие, огромные временные затраты.

Между тем понятие «информационное обеспечение» представляет собой некий динамический процесс, а не статическое состояние, раз и навсегда данное. Оно включает в себя более широкий и постоянно растущий круг задач. По своей сути оно должно в себя включать механизм сбора информации, относящейся к субъекту надзора, ее объекту, социальным условиям функционирования, его внутреннему и внешнему аспекту.

10 июня 2020 г. Владимир Владимирович Путин в режиме телеконференции провел совещание о развитии IT-технологий в России, где отметил, что сфера информационных технологий отличается высокой, если не сказать очень высокой, мобильностью сотрудников, причем глобальной, и нужно создавать открытые, привлекательные, конкурентные условия для работы и воплощения передовых идей [1].

В особенности этот вопрос актуален для оперативных подразделений, поскольку для безусловного решения их служебных задач сотрудникам необходимо обладать всесторонней и защищенной информацией в отношении лиц, им поднадзорных, даже когда их служба осуществляется в удаленных регионах страны, с ограниченными возможностями коммуникации.

Таким образом, исходя из специфики работы оперативных подразделений, можно выделить несколько направлений развития и внедрения НТП для повседневной деятельности:

- служебная деятельность;
- работа с лицами, осужденными к ограничению свободы;
- работа с лицами, в отношении которых избрана мера пресечения в виде лишения свободы повторно (обладает вариативностью, не всегда рецидив).

Говоря о служебной деятельности, сегодня сотрудники оперативных подразделений используют различные базы данных, такие как: 1С, Консультант, Гарант, Статоператор, Bat, СЭД и другие. Однако информация из данных систем имеет разрозненный характер и не обеспечивает все потребности в полном объеме. К тому же до сих пор во многих подразделениях используется ручная обработка данных, зачастую несущих в себе информацию различного уровня секретности. Это расширяет круг лиц, имеющих к ней доступ, влияет на их сохранность, а также мобильность фактического предоставления.

Главные критерии, которые отвечали бы современным вызовам, – это безопасность, удобство, функциональность, а также ско-

рость и надежность. По нашему мнению, всеми этими качествами обладает технология QR-кодировки, которая способна повысить все эти показатели.

К примеру, система распознавания QR-кодов используется в столице Англии г. Лондон Государственной Транспортной организацией и ежемесячно помогает сканировать более 10 тыс. человек, или установленная система в музеях Жоана Миро, включая передвижную выставку галерею Тейт считывает более 12 тыс. раз.

Кроме того, эту технологию успешно применили и используют: детский музей г. Индианаполиса (США), Национальный архив Великобритании, Церковь Святого Павла г. Бирмингем, музей и художественная галерея г. Дерби (Англия), часовня Девы Марии и Ангелов в г. Сидней (Австралия), Софийский зоопарк (Болгария), Валлийский город Монмут, в рамках проекта MonmouthpediA, выставка Хосепа Косты Собрепера и многие другие [2, с. 159].

Существующее правоприменение показывает, что прогнозирование процессов преступности на основе обработки больших объемов данных практически реализуется с использованием информационных технологий, таких как: дактилоскопия, обработка телефонных разговоров (например распознавание ключевых слов в потоке речи), распознавание (идентификация) подозреваемых лиц по имеющимся фотокарточкам, создание и обработка информации в базах данных и некоторые другие.

Система персональной идентификации, персонализации, хранения и передачи информации посредством QR-кодировки также могла бы повлиять на улучшение показателей в работе, поскольку возможности, перспективы улучшения и вариативность применения практически безграничны.

QR-код – это линейный (одномерный тип штрих кода – 1D) или матричный код (двумерный тип штрих кода – 2D), в котором объем определенной информации зашифрован в графический объект. По сути QR-код представляет собой считываемую машиной оптическую метку, содержащую информацию об объекте, к которому она привязана.

QR-код легко распознается фотокамерой смартфона, планшета и специального считывающего устройства (проводного или беспроводного), с помощью специальной программы – сканера QR-кодов. Для этого не нужно фотографировать код, необходимо только навести камеру так, чтобы в окошке сканера поместился весь квадрат QR-кода. После сканирования на экране считывателя, смартфона или планшета появится раскодированная информация.

Технически различия между QR-штрих кодами сводятся исключительно к допустимому объему закодированной в изображении информации. Максимальное количество символов, которые помещаются в один QR-код:

Цифры – 7 089;

Цифры и буквы (включая кириллицу) – 4 296;

Двоичный код – 2 953 байт.

Существуют специальные программы – генераторы QR-кодов, с помощью которых в QR-код можно преобразить любое изображение, текст, ссылки на интернет-сайт, контактную информацию, платежные реквизиты.

В такой код возможно закодировать персональную информацию о преступном элементе с привязкой к личному делу или исполнительному листу, существуют возможности облачных хранилищ данных или создания индивидуального хранилища непосредственно в территориальном органе.

Внедрение в сочетании с облачным хранилищем дает возможность создавать индивидуальные карты правонарушителя, в которых будет содержаться и отслеживаться вся информация – от заработной платы до взысканий и от поощрений за хорошее поведение, до прохождения в период заключения образовательных программ. Вместе с тем эта карта с кодом будет являться электронной цифровой подписью.

Система автоматической идентификации посредством QR-кодировки предназначена для автоматизации сбора данных в информационно-управляющую систему, что позволяет оперативно отслеживать все этапы отбывания наказания заключенным в реальном времени, а также дальнейшую деятельность данного субъекта после освобождения из мест лишения свободы.

Исходя из этого появляется возможность хранения истории о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования, по аналогу ФКУ «ГИАЦ МВД России», только более быстро и удобно выполняющую внутрисистемный функционал, исключительно для нужд оперативных подразделений на местах.

Такая организация деятельности оперативных подразделений поможет избегать ситуаций, когда лицо, ранее привлечшееся по статьям, связанным с преступлениями против общественной безопасности и общественного порядка (Раздел IX УК РФ), например ст. 205 УК РФ – Террористический акт или ст. 280 – Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности, повторно привлекается по гораздо менее тяжелой статье, а информация об

этом поступает к сотруднику с большим опозданием или не поступает вообще. К тому же, в условиях межведомственного взаимодействия, данный подход поможет не привязываться исключительно к базе данных ГИАЦ МВД России, а получать исчерпывающую информацию непосредственно на местах, в любом территориальном органе, посредством считывания информации с QR-кода.

Конечно, внедрение полноценной системы штрихового кодирования предполагает и комплекс определенных организационно-технических мероприятий, связанных не только с офисной информацией, но и служебной деятельностью. Тем не менее, в конечном итоге, при внедрении системы штрихового кодирования, достигается увеличение не только мобильности, оперативности управления, но и выявляются все недочеты, оставляя возможность для постоянного совершенствования системы, в соответствии с развитием информационных технологий и межведомственных отношений. Создание такого механизма с учетом объединения информационных потоков создаст предпосылки для многократного повышения эффективности деятельности всех учреждений и ведомств.

Преимущества данной технологии: единая база для обработки всех видов документов на бумажном носителе для всех подразделений, в том числе удаленных территориально, информация о документе доступна в системе учета подлежащих хранению документов сразу после сканирования, исключается повторный ввод данных при приеме на хранение, исключается необходимость в дополнительном учете, оформлении и описи дел, автоматизированный поиск документа или необходимого дела, сканируется штрих-код документа в момент первичной обработки в учетной системе, интеграция системы учета архивных документов с информационной системой, в которой осуществляется обработка документов, полное исключение технических ошибок при ручном вводе информации, движение документа и все изменения фиксируются в информационной системе на всех этапах его жизненного цикла – от создания до уничтожения, информация о месте нахождения оригинала документа на бумажном носителе доступна в любой момент времени, независимо от места учета, обработки или хранения.

Она обеспечивает: значительное уменьшение объемов обрабатываемых бумажных документов, снижение затрат на архивное хранение, снижение временных и финансовых затрат на печать, сканирование или пересылку документов, гарантированную доставку документов адресату, повышение эффективности и удобства обработки документов.

На основании вышеизложенного верным будет отметить факт, что на сегодняшний день в современной России существует возможность создания рабочей группы и разработки пилотных проектов по внедрению данной технологии в работу, на примере конкретных оперативных подразделений, для оценки ее эффективности в практическом смысле, поскольку качество борьбы с преступностью напрямую зависит от тех методов и способов, которые используются при этом.

Следующим логичным шагом могло бы стать внесение изменений в нормативные правовые акты различных правоохранительных органов, на всех уровнях. Это особенно актуально для оперативных служб, поскольку данные документы в силу п. 23 Инструкции и п. 3 Перечня сведений конфиденциального характера, утвержденного Указом Президента от 06.03.1997 № 197, являются сведениями ограниченного распространения [3].

В данный момент на базе факультета подготовки научно-педагогических кадров Академии ФСИН России ведется разработка научно обоснованных рекомендаций по внедрению данной технологии в практическую деятельность ФСИН России. Под научной обоснованностью подразумевается, что они должны исходить из глубокого анализа преступности на определенной территории, всестороннего учета данных социально-экономического и научно-технического характера с учетом криминологического прогноза и особенностей личности преступников.

Список литературы:

1. Владимир Путин в режиме телеконференции провел совещание о развитии IT-технологий в России. Первый канал. Новости // URL: https://www.1tv.ru/news/2020-06-10/387462-vladimir_putin_v_rezhime_telekonferentsii_provel_soveschanie_o_razvitii_it_tehnologiy_v_rossii (дата обращения: 10.08.2020).

2. Воробьев С. М., Грунин А. Г. Перспективы применения в деятельности уголовно-исполнительной системы России QR-кодировки при возмещении вреда потерпевшим от преступлений. Вестник Владимирского юридического института. 2020. № 3 (56).

3. Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера: Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 (ред. от 13 июля 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13532/ (дата обращения: 10.08.2020).

СТРАТЕГИЯ УЧАСТИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

А. М. ВОРОНОВ,

*главный научный сотрудник НИЦ
(Академия управления МВД России),
главный научный сотрудник Института
государства и права Российской Академии наук,
доктор юридических наук, профессор*

Аннотация. В статье, на основе анализа современных угроз национальной безопасности, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, а также на основании принятых поправок к Конституции Российской Федерации предлагаются некоторые концепты по нейтрализации этих угроз органами публичной власти. Дается понятие этого феномена, отмечая, что публичная власть представляет собой взаимоувязанную квадригу, включающую в себя, помимо федеральной, региональной и местной (муниципальной) властей, следующих из положений Конституции РФ, при этом основополагающий фундамент публичной власти – именно народовластие. При таком подходе институты гражданского общества входят в содержание понятия публичной власти и являются в нем коренными.

Сегодня на этом фундаменте постепенно формируется новый концептуальный подход, стиль и стандарт участия гражданского общества в жизни страны, обеспечении безопасности государства – от контроля к участию. Смысл его состоит в том, чтобы подключать представителей гражданского общества к выработке стратегических проектов, прописанных в Конституции. Именно в институтах гражданского общества видится резерв противодействия угрозам безопасности.

Ключевые слова: *национальная безопасность, Конституция РФ, стратегия участия, публичная власть, институты гражданского общества.*

Становление и развитие российской государственности интенсивно и динамично происходит в очень непростых условиях. Современная Россия стала на путь построения социального, правового,

демократического государства, в котором личность, её права и свободы являются приоритетными. Сегодня административная реформа, перманентно проводимая стране, достигла своего апогея. Ближится к завершению подготовка нормативных документов в области контрольной и надзорной деятельности, подготовлены проекты федеральных законов в области административной ответственности, идет подготовка Концепции общественной безопасности Российской Федерации до 2030 г. и др.

В 2020 г. не только Российская Федерация, но и весь мир столкнулись с угрозами и вызовами, отличными от политических и экономических. Катаклизмы, происходящие в современном социуме, имеют глубокие корни. Это прежде всего проблемы состояния окружающей среды. Определяемые так называемой четвёртой промышленной революцией результаты научно-технического прогресса сказались на мировом климате. Нашей планете грозит глобальное потепление. Разбалансированность многополярного мира, приведшая к гонке вооружений, создание нового – не только ядерного, но и биологического, а возможно и эпидемиологического оружия несут реальную угрозу безопасности всего мирового социума.

В настоящее время не только Российская Федерация, но и весь мир столкнулись с угрозами и вызовами в области здравоохранения и поддержания благополучия населения. В мировом социуме бушует пандемия коронавируса COVID-19. Автор убежден, что противодействовать угрозам безопасности способны не только меры, принимаемые Правительством РФ, но и четкое взаимодействие всех государственных структур с институтами гражданского общества. Участие граждан в реализации проектов Правительства РФ и органов местного самоуправления – это форма тесной связи народа с государством, проявление основ демократии. Это заставляет переосмыслить роль гражданского общества в вопросах противодействия современным угрозам и вызовам. По нашему убеждению, гражданское общество – тот резерв, который должен быть задействован в вопросах обеспечения национальной безопасности.

Для предотвращения угроз национальной безопасности Российская Федерация сосредоточила свои усилия на укреплении внутреннего единства, усилении роли и значения в делах государства именно гражданского общества и его институтов, в обеспечении социальной стабильности, согласия, толерантности, уважении традиций. В целях защиты национальных интересов Россия проводит открытую, рациональную и прагматичную внешнюю политику, исключаящую затратную конфронтацию

В мировом социуме бушует пандемия коронавируса, и Россия здесь не стала исключением. Огромные цифры зараженных лиц, больных коронавирусом, тысячи человеческих смертей говорят о серьезной мировой эпидемиологической проблеме, которую мы переживаем. В связи с чем во всём мире введены строгие карантинные меры, необходимые и обязательные к исполнению всеми лицами без исключения.

В этой чрезвычайной ситуации особую роль играют не только институты гражданского общества, но и активность добровольцев, волонтеров, которые по согласованию с органами публичной власти образуют различные общественные движения по борьбе с пандемией коронавируса. Как свидетельствуют уроки истории, в критические времена, в период различных катаклизмов россияне по своему усмотрению встают на борьбу с этими негативными явлениями, при этом следует отметить – по доброй воле и на безвозмездной основе. Примеры сегодняшнего дня – яркое тому подтверждение. Добровольцы, представители общественности, волонтеры принимают непосредственное участие и проводят разъяснительную работу с гражданами, не соблюдающими режим самоизоляции, с целью недопущения нарушений установленных рекомендаций, запретов и ограничений, временно введенных в целях предотвращения массовых заболеваний. Выполняя свой гражданский долг на безвозмездной основе, они помогают престарелым соседям совершать покупки продуктов, осуществлять прогулки с их питомцами. Указанные и иные социально значимые действия говорят о патриотизме российского общества, оказывают содействие правоохранительным органам в сфере обеспечения защищенности жизни, здоровья, санитарного благополучия и гражданского спокойствия отдельных граждан и всего общества в целом.

Все это заставляет переосмыслить роль гражданского общества в вопросах противодействия современным угрозам в сфере обеспечения национальной безопасности, в том числе противодействию угрозам в сфере здравоохранения. При этом гражданское общество понимается нами как совокупность индивидов – граждан государства и их некоммерческих объединений, строящих отношения с государством на принципах законности, демократии, обеспечения баланса публичных и частных интересов, защиты прав и интересов личности, членов общества во всех сферах жизнедеятельности.

Здесь уместно отметить, что в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 [3] Президентом РФ особое внимание уделено вопросам развития здравоохранения, укреплению здоровья нации как важнейшему направ-

лению обеспечения национальной безопасности. Реализация мер в сфере здравоохранения обеспечивается посредством проведения долгосрочной государственной политики по охране здоровья граждан. Ключевыми целями и ориентирами которой являются: увеличение продолжительности жизни, снижение смертности населения, повышение доступности и качества медицинской помощи, совершенствование вертикальной системы контроля качества, эффективности и безопасности лекарственных средств, соблюдение прав граждан в сфере охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий и др.

Обозначенные в 2015 г. угрозы национальной безопасности в сфере охраны здоровья граждан стали реалиями сегодняшних дней. В Стратегии-2015 к ним отнесены: возникновение эпидемий и пандемий, массовое распространение заболеваний, ВИЧ-инфекция, наркомания, алкоголизм и др. При этом Президент РФ признает, что факторами, которые негативным образом влияют на национальную безопасность в сфере охраны здоровья граждан, остаются недостатки в реализации государственной политики в сфере здравоохранения в части обеспечения доступной и качественно оказанной медицинской помощи, несовершенство действующей системы медицинского страхования, недостаточное финансирование системы высокотехнологичной медицинской помощи и др. Это как раз те вопросы, которые в авральном порядке приходится решать в условиях действия пандемии COVID-19 не только Правительству России, но и правящим структурам всех стран, где свирепствует эта угроза.

Вместе с тем важно отметить, что противодействовать угрозам в сфере здравоохранения способны не только меры, принимаемые органами публичной власти (органами государственной власти, в частности Правительством РФ, государственными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления), но и их четкое взаимодействие с институтами гражданского общества. В частности, такое взаимодействие позволит обеспечить:

- выполнение государством задекларированных в Конституции РФ гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;
- обеспечить устойчивость системы обязательного медицинского страхования;
- повысить эффективность нормативно-правового регулирования в здравоохранении и оказания медицинских услуг;
- контролировать качество работы медицинских организаций, качество выпускаемых лекарственных средств: соответствие нор-

мативам и единым критериям работы лечебно-профилактических учреждений;

- всемерно развивать профилактическую медицину и институты первичной медико-санитарной помощи, повысить ее эффективность;

- совершенствовать и внедрять инновационные методы диагностики, профилактики и лечения, создавать основы персонализированной медицины;

- внедрять современные информационные и коммуникационные технологии в здравоохранении;

- повысить уровень конкурентоспособности российского здравоохранения на мировом рынке;

- и многое другое.

Уместно сказать, что в последнее время основной вектор активности и самоорганизации гражданского общества направлен на обеспечение баланса государственного и частного интереса, на их взаимодействие с органами публичной власти, укрепление общественных ценностей, согласие, толерантность и др. В этой связи очевидно обоснованно, что роль и участие гражданского общества в развитии страны неуклонно возрастают.

Одним из наиболее значимых форматов такого участия стал общественный контроль во всех сферах и областях общественной жизни, начиная с контроля за принимаемыми управленческими решениями и заканчивая доведением таких решений до всех членов общества. Как никогда ранее постепенно формируется новый концептуальный подход, стиль и стандарты участия гражданского общества в жизни страны – от общественного контроля к активному участию. Смысл такого участия состоит в том, чтобы подключать представителей гражданского общества к выработке стратегических проектов и осуществлять поэтапный контроль вопросов их реализации. Подготовка важнейших государственных решений должна проходить с привлечением экспертов из числа представителей общественности, в первую очередь от науки и практических работников. Основной задачей в сфере развития общественного контроля видится укрепление обратной связи между органами публичной власти, гражданами и их объединениями, что опосредует повышение уровня общественного доверия населения к принимаемым на государственном (муниципальном) уровне решениям.

Здесь следует обратиться к очень существенному моменту (фактору), который вытекает и подтверждает целесообразность исследуемой нами проблематики. Особо следует отметить, что после всенародного обсуждения и одобрения Конституционным

Судом РФ вступили в силу поправки в Конституцию, прописанные в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [2]. Здесь следует согласиться с мнением профессора В. М. Редкоуса в том, что в процессе обсуждения названного Закона Российской Федерации возник резонный вопрос о соответствии его названия содержанию, так как в названии Закона поправка к Конституции Российской Федерации употребляется в единственном числе, а сам Закон Российской Федерации содержит явно не одну поправку к Конституции Российской Федерации, а целое множество.

Само название Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ ставит на повестку дня вопрос об исследовании и научном обосновании организации и функционирования публичной власти в Российской Федерации, установлении ее соотношения с законодательной, исполнительной и судебной ветвями единой государственной власти, провозглашенной Конституцией Российской Федерации. Также понятие «публичная власть», по мнению автора, должно быть подробно рассмотрено в соотношении с понятиями «государственное управление», «государственное администрирование», что является важным для науки административного права и определения ее предмета, тем более что предполагаемая поправка в п. «г» ст. 71 Конституции РФ была связана с дополнением данного пункта словосочетанием «организация публичной власти» [5].

Важнейшей новеллой, связанной с внесением законом о совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти стало отнесение к ведению Российской Федерации вопросов организации публичной власти. Легитимное звучание получил термин «публичная власть», существенно отличающийся по содержанию от термина «государственная власть».

Закрепление категории «публичная власть» в новой редакции Конституции представляется важным и своевременным шагом. При этом следует согласиться с позицией Конституционного Суда РФ о том, что «принцип единой системы публичной власти хотя и не нашел буквального закрепления в главе 1 Конституции Российской Федерации, вместе с тем имплицитно следует из многих конституционных положений» [4]. Данная позиция доказывалась многими российскими правоведами с момента принятия Конституции и до сегодняшнего дня. Давно назрела необходимость закрепле-

ния в Конституции принципа единства системы публичной власти. Доктринально данный принцип формулировался и отстаивался в российской науке на протяжении довольно длительного периода времени.

Положения о единстве публичной власти создают потенциал для ее эффективной организации и осуществления на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) в интересах граждан. Организация публичной власти справедливо отнесена к ведению РФ (п. «г» ст. 71 Конституции).

О единстве системы публичной власти и взаимодействии входящих в нее органов указано в ч. 2 ст. 80 Основного Закона, а также ч. 3 ст. 132 Конституции – органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации.

Профессор В. Е. Чиркин отмечал, что «Государственная власть, как власть социальная, является не частной, как это имеет место в семье, не корпоративной, как в организации, а публичной. Это – власть, действующая от имени всего общества» [6].

Понятие «публичная власть» объединяет в себе «федеральную», «региональную» и «местную (муниципальную)» власти. Дело в том, что зачастую власти регионов называют государственными, однако это не совсем верно. Россия действительно осуществляет свою власть через власти региональные. Именно РФ образует власти «на местах». Образованные таким образом, власти сами организуют свои властные органы. При этом субъекты вправе самостоятельно решать, как им и что организовывать внутри. Но регион в любом случае является частью федерации, не образуя отдельное государство. Под государством же нужно понимать исключительно Федерацию.

Примерно та же картина существует и в отношении муниципальных властей. Говоря о муниципальных властях, многие граждане не понимают государство, однако это тоже не верно. Органы местного самоуправления не входят в систему госвласти в РФ, исходя из ст. 12 Конституции. Это вызывает и путаницу не только на словах, но и в документах.

Дабы устранить эти разночтения, вводится новое понятие. Оно даст всем трем уровням власти в России единое определение – публичная власть. Таким образом органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Смысл здесь заключается в том, что сверху донизу все элементы власти должны работать слажено и в интересах народа.

Как справедливо отмечает А. Чертков, «потенциал Конституции был далеко не исчерпан, некоторые конституционные поправки важны для развития России. Прежде всего давно назрела необходимость закрепления в Конституции принципа единства системы публичной власти. Доктринально данный принцип формулировался и отстаивался в российской науке, обретение им конституционного закрепления можно только приветствовать» [7].

В развитие данного положения представляется целесообразным сделать некоторые умозаключения. Как нами отмечалось ранее, понятие «публичная власть» объединяет в себе органическую триаду: «федеральную», «региональную» и «местную (муниципальную)» власти. О единстве системы публичной власти и взаимодействии входящих в нее органов указано в ч. 2 ст. 80 Основного Закона, а также ч. 3 ст. 132 Конституции – органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации.

Однако здесь уместно отметить, что при обращении к ст. 2, 3 Конституции усматривается, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. При этом носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

На основе этого представляется целесообразным констатировать – на наш взгляд, публичная власть представляет собой взаимосвязанную квадригу, включающую в себя, помимо «федеральной», «региональной» и «местной (муниципальной)» властей, следующих из вышеперечисленных положений Конституции РФ основополагающий фундамент публичной власти – именно народовластие. При таком подходе институты гражданского общества входят в содержание понятия публичной власти и являются в нем коренными (ведущими).

Также существенной новацией Конституции стало наделение Правительства РФ в п. «е» ст.114 компетенцией по осуществлению мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью [8], при этом в шести ее пунктах расписываются конкретные полномочия:

е.1) осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики;

е.2) осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности;

е.3) содействует развитию предпринимательства и частной инициативы;

е.4) обеспечивает реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений;

е.5) осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным;

е.6) создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры.

На наш взгляд, добровольцы (волонтеры) и некоммерческие организации – это авангард гражданского общества, и поправки к Конституции РФ только укрепили их правовое положение. *Волонтерские движения за последние годы все больше и больше участвуют в жизни страны, и это показывает изменение в мировоззрении наших сограждан в сторону большего сострадания и сочувствия друг к другу. Желание протянуть руку помощи, подставить плечо особенно важно в той ситуации, в которой страна, да и все мировое сообщество оказалась в борьбе с пандемией коронавируса COVID-19.*

Руководство страны понимает, что волонтеры в России делают чрезвычайно важное дело, очень многие вещи было бы невозможно сделать без их жертвенного добровольческого труда. *Сегодня, когда весь мировой социум столкнулся с бедой мирового масштаба, волонтеры по всей стране проявляют истинный героизм, развозят продукты и лекарства пожилым и многодетным семьям, готовят еду для престарелых и др. Их роль огромна, и важно подчеркнуть – это законодательно прописано в Основном законе страны.*

Согласно опросам ВЦИОМ, более 90 % граждан на вопрос «Кому вы доверяете?» выбирали ответ «Добровольцам». Не случайно только в 2019 г. в различных волонтерских проектах приняли участие 15 млн человек – 10-я часть населения России. «С каждым годом доверие к некоммерческим, общественным организациям растет, и почти не осталось отраслей и больших проектов, где бы ни принимали участие добровольцы», – справедливо отметил на международном форуме добровольцев **первый заместитель главы Администрации Президента РФ Сергей Кириенко [9].**

Резюмируя вышеизложенное в контексте заявленной проблематики, рассматриваемой в данной работе, уместно отметить, что обращение к институтам гражданского общества и определение их значения в системе обеспечения национальной безопасности показало, что главной тенденцией последних лет стал рост гражданской активности и самоорганизации. Российское гражданское общество повзросло. Сформировалась фактически целая профессиональная отрасль в сфере деятельности некоммерческого сектора. Вполне естественно, что в последние годы роль и участие гражданского общества в развитии страны неуклонно возрастают.

Главный формат такого участия – это общественный контроль, стремление общества корректировки или отмены неудачных управленческих решений. Сегодня на этом фундаменте постепенно формируется новый концептуальный подход, стиль и стандарт участия гражданского общества в жизни страны – от контроля к участию. Смысл его состоит в том, чтобы подключать представителей гражданского общества к выработке стратегических проектов, прописанных в Конституции. Подготовка важнейших решений должна проходить с участием экспертов из числа представителей общественности, среди которых очень много профессионалов, зачастую это люди, которые даже лучше, чем чиновники, разбираются в существе дел.

Сопричастность каждого активного и ответственного гражданина есть критерий успеха стратегических инициатив, а формирование своеобразного «ответственного класса» вокруг повестки общенационального развития – залог ценностной консолидации, работоспособности политических институтов и социального оптимизма.

В этих условиях необходимой предпосылкой динамичного развития и качественного рывка является широкая конструктивная общественная дискуссия вокруг востребованных большинством населения ценностей и приоритетов. Ключевая задача активного и ответственного гражданского общества – формирование общественной повестки дня, в которой успех «российского прорыва» неразрывно связан с высоко значимыми для большинства россиян понятиями патриотизма и социальной справедливости.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон

Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

3. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // <https://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html>.

4. Заключение Конституционного суда РФ от 16 марта 2020. № 1-З М «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации. Санкт-Петербург. 16 марта 2020 г.

5. *Редкоус В. М.* О новом этапе административной реформы в Российской Федерации // Материалы международной научно-практической конференции «Конституционализм и правовая политика: уникальность и секция. Многообразие на национальном и международном уровнях». Байтурсыновские чтения. Кустанай, 2020.

6. *Чиркин В. Е.* Государствоведение. 2000.

7. *Чертков А.* Публичная власть в обновленной Конституции <https://proza.ru/2020/02/12/1479>.

8. Часть 1 ст. 114 Конституции РФ дополнена пунктом «е.1-6» с 4 июля 2020 г. Закон РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ.

9. https://aif.ru/politics/constitutional_amendments/nado_podderzhat_volontyorov_popravki_v_konstituciyu_pomogut_tem_kto_sam_got.

ТЕНДЕНЦИИ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ПРЕСТУПНОСТИ И ФАКТОРЫ, ЕЕ ОБУСЛОВЛИВАЮЩИЕ

Ю. В. ГАВРИЛИН,

*начальник кафедры управления
органами расследования преступлений,
доктор юридических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. Сегодня цифровой трансформации оказались подвержены не только социально-экономические, производственные, управленческие процессы, но и преступность, что проявляется в качественных и количественных изменениях ее показателей.

Так, только в 2019 г. было зарегистрировано 294,4 тыс. преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, что на 68,5 % больше, чем предыдущем году¹. В общем числе зарегистрированных преступлений удельный вес деяний данной категории составил 14,5 % (2018 г. – 8,8 %, 2017 г. – 4,4 %). При этом, на фоне общего снижения уровня преступности, тенденция роста числа преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, наблюдается уже на протяжении ряда лет.

Ключевые слова: *информационно-телекоммуникационные технологии, теневой сегмент Интернета, методы «социальной инженерии», цифровые финансовые активы, криптовалюта, дистанционный способ совершения преступлений.*

Цифровая трансформация преступности проявляется в принципиальных изменениях как в механизме совершения «традиционных» преступлений, возникших в «доцифровую» эпоху, так и в возникновении новых видов преступлений, непосредственно связанных с развитием информационно-телекоммуникационных технологий и использованием технических средств сбора, обработки, хранения компьютерной информации и ее передачи по линиям связи.

Следствием цифровой трансформации преступности являются следующие тенденции:

1. *Развитие дистанционных способов совершения преступлений, исключающих непосредственный контакт соучастников как между*

¹ См.: Официальный сайт МВД России. <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics>.

собой, так и с потерпевшими. Взаимодействие субъектов преступления с потерпевшими или третьими лицами осуществляется опосредованно, используя средства связи и информационные ресурсы сети Интернет (социальные сети, электронная почта, сервисы мгновенных сообщений, онлайн-продаж и пр.) [1, с. 85–93].

Данная тенденция проявляется на примере преступлений, связанных с незаконным сбытом наркотиков, который стал осуществляться с использованием электронных торговых площадок в теневом сегменте Интернета (преимущественно на платформе Hydra¹), принимающих оплату посредством криптовалюты (обеспечивая тем самым анонимность сделок) и передающих информацию о местонахождении заранее оборудованных тайников – «закладок», в которых находятся запрещенные препараты.

Обозначенная тенденция проявляется и при совершении хищений денежных средств с использованием систем дистанционного банковского обслуживания и применения методов «социальной инженерии», направленных на введение потерпевшего в заблуждение относительно истинной цели поступающего ему телефонного вызова, состоящей в получении от него реквизитов банковских карт и иной конфиденциальной информации, необходимой для осуществления перевода денежных средств на счет злоумышленников.

В противоправной деятельности активно используется мобильная связь и SIP-телефония² с функцией подмены телефонных номеров. С использованием средств мобильной связи или интернет-

¹ Гидра (Hydra) – крупнейшая торговая площадка, созданная в 2016 г., осуществляющая услуги по реализации не только наркотических средств и психотропных веществ, но и фальшивых купюр, банковских карт, поддельных документов, специального оборудования для слежения, доступа к компьютерной информации и т. д. Платформа содержит в себе интернет-магазины, предлагающие запрещенные к гражданскому обороту товары и услуги, а также предложения о трудоустройстве: от закладчиков и химиков (для изготовления наркотиков) до дизайнеров и промоутеров (для рекламы и распространения предлагаемых товаров/услуг). В магазинах, расположенных на этой площадке, размещена информация о виде, весе, цене предлагаемого наркотического средства, способах связи и оплаты. Стоимость открытия интернет-магазина на площадке Гидра – 450 долларов США, ежемесячная аренда – 100 долларов (+ 5 % с каждой покупки). По данным ГУ МВД России по г. Москве, на электронной торговой площадке Гидра происходит свыше 90 % всех незаконных операций с наркотиками, совершенных в интернет – пространстве, ориентированном на московский регион. См.: письмо ГУ МВД России по г. Москве от 26.08.2020 № 1/11957.

² SIP-телефония отличается от мобильной связи тем, что для ее использования не требуется самого телефонного аппарата (оконечного оборудования) и идентификационного модуля (СИМ-карты), а также подключения к базовой станции подвижной связи. Соединение устанавливается через специальное приложение по протоколу IP. При использовании анонимайзеров установление реального IP-адреса, использованного для соединения, носит затруднительный характер.

телефонии осуществляется выведывание у потерпевших конфиденциальной информации, необходимой для совершения транзакций от их имени, побуждение их к самостоятельному совершению перевода денежных средств на подконтрольные мошенникам счета, а также иные противоправные действия.

Дистанционный способ совершения вымогательства основан на требовании перечисления денежных средств за разблокирование данных, содержащихся в информационной системе, подвергшейся воздействию вредоносной программы, нераспространении порочащей потерпевшего информации, полученной путем взлома его персональных страниц в социальных сетях, получении переписки в сервисах мгновенных сообщений (мессенджерах) или электронной почты.

Принципиальной особенностью дистанционных способов совершения преступлений является территориальное разнесение мест совершения действий, образующих объективную сторону преступления, мест наступления общественно опасных последствий, мест легализации денежных средств, полученных преступным путем, а также мест нахождения кредитно-финансовых организаций, операторов связи, интернет-провайдеров, услуги и инфраструктура которых используются при совершении преступлений. Названное обстоятельство негативно отражается на сроках получения информации об обстоятельствах совершенного деяния, формирования на их основе доказательств в порядке, установленном уголовно-процессуальным кодексом, а в конечном счете – обеспечении соблюдения разумных сроков уголовного судопроизводства.

2. *Совершенствование способов сокрытия преступлений, основанных на использовании сервисов анонимизации личности в цифровом пространстве.* Анонимизация направлена на подмену либо блокирование информации, позволяющей установить лицо, совершившее интернет-соединение (прежде всего IP-адрес и MAC-адрес) при отправлении того или иного сообщения посредством электронной почты, социальной сети, сервиса мгновенных сообщений и пр. Она обеспечивает сокрытие подлинных данных о личности пользователя сети Интернет и направлена на воспрепятствование установлению лица, совершающего те или иные действия в виртуальном пространстве, включая противоправные действия. Этому способствует развитый криминальный рынок услуг по продаже (распространению) идентификационных модулей средств мобильной связи (СИМ-карт), зарегистрированных на «фирмы-однодневки», без проведения процедуры идентификации абонента.

3. *Использование криптовалют в криминальных взаиморасчетах.* Сокрытие следов финансовых транзакций активно осуществляется посредством конвертации денежных средств, номинированных в национальных денежных единицах, в виртуальную валюту, оборот которой не подконтролен для уполномоченных государственных органов, что препятствует реализации механизмов противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных противоправным путем, применительно к подобным цифровым финансовым активам.

Федеральным законом от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» под цифровой валютой признается совокупность электронных данных (цифрового кода или обозначения), содержащихся в информационной системе, которые предлагаются и (или) могут быть приняты в качестве средства платежа, не являющегося денежной единицей Российской Федерации, денежной единицей иностранного государства и (или) международной денежной или расчетной единицей, и (или) в качестве инвестиций и в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем таких электронных данных, за исключением оператора и (или) узлов информационной системы, обязанных только обеспечивать соответствие порядка выпуска этих электронных данных и осуществления в их отношении действий по внесению (изменению) записей в такую информационную систему ее правилам. Законом устанавливается запрет на прием цифровой валюты в качестве оплаты товаров (работ, услуг).

Использование криптовалют при осуществлении криминальных взаиморасчетов, в совокупности с осуществлением маскировки реальных IP-адресов программами-анонимайзерами, негативно сказывается как на деятельности правоохранительных органов по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений и ограничивает их возможности по использованию в процессе доказывания информации о финансовых операциях (включая наличные и безналичные расчеты, кассовые операции, перевод или размен денежных средств, обмен одной валюты на другую и т. п.) лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать об их причастности к криминальной деятельности. Растущая популярность криптовалюты предопределена в первую очередь ее свойствами: возможностью дробления одной единицы до одной стомиллионной доли, круглосуточным осуществлением транзакций, трансграничным характером, проверкой валидности опе-

рации, безвозвратностью транзакций, анонимностью переводов, дефляционным характером, децентрализованной эмиссией и др. [2, с. 39–43].

4. *Рост масштабов межрегиональной и трансграничной преступности, использование при совершении преступлений с использованием сетевой инфраструктуры, расположенной за пределами Российской Федерации.* Широкие возможности свободного использования серверных мощностей и информационных ресурсов, расположенных в иностранных юрисдикциях, существенным образом препятствует установлению лиц, совершивших преступления и выяснению обстоятельств расследуемого события, подрывая базовый принцип неотвратимости наказания. Так, серверы почтовых сервисов @google.com, @yahoo.com, @aol.com и ряда других находятся на территории США. Там же располагаются хостинг-провайдеры крупнейших ресурсов, таких как FaceBook, iCloud, Instagram, Skype и др. Даже при наличии на территории Российской Федерации официального представительства иностранной компании, располагающего сведениями о ее российских пользователях, возможности получения информации о них весьма ограничены.

Сложившаяся ситуация усугубляется текущей геополитической обстановкой. Традиционно, с рядом Европейских государств (Великобритания, Бельгия, Нидерланды, Польша и страны Прибалтики) уровень международного сотрудничества в правоохранительной сфере находится на невысоком уровне. В последние годы практически свернуто международное сотрудничество с Украиной и Грузией, что превращает данные государства в своего рода преступные анклав, чем, естественно, активно пользуются преступники в своих противоправных целях [3, с. 62].

5. *Формирование криминального рынка противоправных услуг в информационно-телекоммуникационной сфере (cybercrime-as-a-service),* связанных с предоставлением в аренду компьютерных сетей, зараженных вредоносным программным обеспечением (ботнетов) и используемых, например, при организации DDoS атак, рассылке фишинговых писем и пр. Широкое распространение имеет рынок услуг по неправомерному доступу к частной переписке в мессенджерах и социальных сетях посредством электронной почты. Данные услуги открыто рекламируются в мессенджере Telegram и обсуждаются на Darknet-форумах.

6. *Использование технологий искусственного интеллекта в противоправной деятельности.* Искусственный интеллект представляет собой комплекс технологических решений, позволя-

ющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека¹. В настоящее время широкое распространение приобрели интеллектуальные технологии синтеза речи, видеоизображений, с помощью которых можно создавать аудио – и видеозаписи для манипуляции людьми [4, с. 421], распространения фальшивых новостей и видеосюжетов.

Отмеченные процессы и тенденции в области цифровой трансформации преступности являются закономерным следствием влияния комплекса факторов, включающих в себя экономические, технологические, социальные и правовые.

К числу экономических факторов следует отнести следующие:

- повышение ценовой доступности технических средств создания, хранения и обработки цифровой информации (стационарных и портативных компьютеров, смартфонов) при одновременном улучшении качества услуг информационной инфраструктуры (расширение зоны устойчивого радиопокрытия организаций сотовой связи, повышение уровня проникновения Интернета в частные домохозяйства);

- ускорение темпов развития цифровой экономики, основной движущей силой которой являются процессы сбора, обработки и использования цифровых данных, возникающих в процессе физической, социальной или экономической деятельности физических лиц или организаций;

- рост числа интернет-сервисов онлайн-продаж, преимуществами которых по сравнению с «традиционными» формами продаж в организациях торговли или сферы услуг является удобство для потребителей в заказе и получении товаров, работ, услуг.

К числу технологических факторов следует отнести активное развитие:

- технологий высокоскоростного доступа в сеть Интернет;
- систем дистанционного банковского обслуживания;
- программных средств мгновенного обмена сообщениями (мессенджеров, (англ. messenger – курьер), предназначенных для обмена текстовыми, звуковыми, фото и видео сообщениями в реаль-

¹ См.: п/п. «а» п. 5 Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года. Утв. Указом Президента Российской Федерации от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации».

ном времени через сеть Интернет, а также организации групповых текстовых чатов или видеоконференций;

- социальных сетей – интерактивных многопользовательских сайтов, контент (содержание) которых наполняется их посетителями, с возможностью указания какой-либо информации об отдельном человеке, по которой аккаунт (страницу) пользователя смогут найти другие участники сети [5, с. 29];

- технологий искусственного интеллекта, позволяющих создавать более сложное вредоносное программное обеспечение, обладающее возможностями самообучения и способное осуществлять поиск решений без заранее заданного алгоритма;

- интернета вещей – бытовых приборов, подключенных к Интернету и управляемых дистанционно в соответствии с заданными алгоритмами;

- технологий «умных городов», формирующих зависимость систем жизнеобеспечения населенных пунктов от функционирования информационных систем, обеспечивающих управление ими.

К социальным факторам относятся:

- недостаточная цифровая грамотность населения и осведомленность о возможных противоправных действиях с использованием цифровых технологий;

- нарушение когнитивных функций лиц – потребителей цифровых услуг, вследствие переизбытка информации, с одной стороны, и легкости ее получения – с другой;

- недостаточное внимание к вопросам обеспечения информационной безопасности со стороны руководства отдельных организаций;

- формирование в цифровом пространстве виртуального образа личности, формируемого посредством комплекса псевдоидентификаторов, позволяющих одному лицу создавать несколько псевдоличностей, зарегистрированных под разными учетными данными в социальных сетях, имеющих свою историю переписки, собственные номера мобильных телефонов и электронных кошельков, то есть не имеющих общих признаков и используемых в противоправной деятельности.

К правовым факторам относятся:

- неполнота правового регулирования отношений, связанных с возникновением больших объемов цифровой информации о характере и особенностях использования цифровых устройств их пользователями: поисковых запросов, геолокации, потребительских предпочтениях, данных видеорегистраторов и навигаторов, камер видеонаблюдения, показаний разного рода датчиков и пр.;

– наличие правовых пробелов, позволяющих осуществлять голосовое общение в сетях телефонной связи общего пользования без предварительной идентификации абонента (абонентского устройства), а также использовать технологии подмены номера, в том числе посредством использования сервисов интернет-телефонии, передающих голосовой трафик из сетей передачи данных в телефонную сеть;

– отсутствие указания на конкретные сроки предоставления операторами связи и интернет-провайдерами информации по запросам правоохранительных органов, а также хранения видеозаписей с устройств самообслуживания (банкоматов);

– низкая эффективность реализации отдельных положений Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», в частности:

– устанавливающих запрет на обеспечение использования программно-технических средств (анонимайзеров, VPN-сервисов, иных технологий сокрытия или подмены данных об IP-адресах пользователей) для получения доступа к запрещенным в Российской Федерации информационным ресурсам;

– возлагающих на организаторов распространения информации в сети Интернет обязанность по хранению сведений о персональных данных пользователей и передаваемой ими информации на территории Российской Федерации;

– отсутствие эффективного механизма контроля со стороны операторов связи за актуальностью и достоверностью регистрационных их данных клиентов (абонентов, пользователей).

В связи с изложенным, противодействие киберпреступности является комплексной государственной задачей, эффективное решение которой исключительно полицейскими средствами не представляется возможным. Нейтрализация негативного действия приведенных факторов возможна в рамках отдельной подпрограммы национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»¹.

¹ Утв. протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г. № 7.

Список литературы:

1. *Gavrilin Yu. V., Pavlichenko N. V., Vasilieva M. A.* The Remote Approach of Distribution of Objects Withdrawn from Circulation: Means, Legislation Issues, Solutions // *Studies in Systems, Decision and Control*. Vol. 181. Big Data-driven World: Legislation Issues and Control Technologies. Chapter 8.
2. *Гаврилин Ю. В., Шурухнов В. А.* О правовых предпосылках применения отдельных способов сокрытия преступлений, совершенных с использованием информационно-коммуникационных технологий // *Академическая мысль*. 2017. № 1.
3. *Гаврилин Ю. В.* Криминалистика: угрозы и вызовы современности // *Криминалистика и новые вызовы современности (58-е криминалистические чтения)*. Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. М., Академия управления МВД России, 2018.
4. *Коробеев А. И., Дремлюга Р. И., Кучина Я. О.* Киберпреступность в Российской Федерации: криминологический и уголовно-правовой анализ ситуации // *Всероссийский криминологический журнал*. 2019. № 3.
5. *Чернец В., Базлова Т., Иванова Э.* Влияние через социальные сети: под общ. ред. Е. Г. Алексеевой. М.: Фонд «ФОКУС-МЕДИА», 2010.

РОЛЬ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МВД РОССИИ

Б. Я. ГАВРИЛОВ,

*профессор кафедры управления органами
расследования преступлений,
доктор юридических наук, профессор
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье анализируются вопросы влияния уголовно-процессуального законодательства на эффективность деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в борьбе с преступностью в качестве одного из элементов стратегического развития системы МВД России. В этой связи рассматриваются такие процессуальные институты, как возбуждение уголовного дела, разумный срок уголовного судопроизводства, предъявление обвинения, дознание в сокращенной форме, заключение под стражу обвиняемых, скрывшихся от органов предварительного расследования и объявленных в федеральный розыск.

Ключевые слова: *следователь, дознаватель, органы внутренних дел, прокурор, уголовное дело, процессуальные сроки, предъявление обвинения, заключение под стражу, протокольная форма расследования.*

Исследуя роль уголовно-процессуального законодательства как отраслевой стратегической составляющей в обеспечении развития МВД России, автор обращается к проблеме эффективности современного досудебного производства, рассматривая ее как с точки зрения практика, посвятившего более 30 лет следственной работе (до 2007 г. автор занимал должность заместителя начальника Следственного комитета при МВД России), так и с позиции ученого процессуалиста, а также как представителя Следственного комитета при МВД России (сегодня – Следственного департамента), который в период с 1997 по 2007 гг. входил в рабочую группу при Комитете по законодательству Государственной Думы Российской Федерации по подготовке проекта УПК РФ ко второму и третьему чтениям и его мониторингу, по результатам которого

в него были внесены изменения, обусловленные, с одной стороны, стремительными темпами развития отдельных институтов государства и общества, а с другой – требованиями об обеспечении законодателем прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства.

Многие из этих требований сегодня обуславливают необходимость реформирования основных уголовно-процессуальных институтов, в том числе возбуждения уголовного дела, предъявления обвинения, расследования преступлений небольшой тяжести и ряда других, что, в свою очередь, требует разработки концепции, о чем речь идет на протяжении последнего десятилетия.

В качестве одной из научно-прикладных задач в ее разработке автору видится необходимость «слома» таких атрибутов современного уголовно-процессуального законодательства, как заформализованность и забюрократизированность его досудебных стадий, и в первую очередь возбуждения уголовного дела и предварительного расследования. Их прямым следствием является значительное снижение (с 36 % в 1999 г. до 23 % в 2019 г.) доли направленных следователями ОВД в суд уголовных дел из общего количества ими возбужденных [7, с. 98–102].

Среди основных причин снижения результативности работы органов предварительного расследования автор видит и внесенные в УПК РФ за 18 лет его действия изменения почти 260-ю федеральными законами, учитывая, что часть из них не носила системный характер. Одновременно следует учитывать и тот фактор, что принятие большинства из них обуславливалось реалиями правоприменительной деятельности ОВД. Одновременно следует учитывать, что одна из причин негативной практики внесения в УПК РФ значительного количества изменений была обусловлена компромиссными решениями законодателя при подготовке и принятии УПК РФ, что автор публикации имел возможность наблюдать «с собственными глазами» и против чего неоднократно высказывался как на заседаниях указанной выше рабочей группы, так и в мае 2001 г. при обсуждении в Комитете по законодательству Государственной Думы готовности проекта УПК РФ ко второму чтению. Одновременно законодатель отказался от включения в проект УПК РФ ряда конкретных предложений автора (в части изменения процессуальных правил начала расследования, отмены института предъявления обвинения и ряда других, что было реализовано в последующие годы [2, с. 74–82]. Снижению эффективности работы органов предварительного расследования способствовали и отдельные контрреформы, последовавшие после принятия УПК [4, с. 9–11; 5, с. 37–41].

Одновременно, как отмечено выше, значительное количество внесенных в УПК РФ поправок было обусловлено их востребованностью со стороны практикующих юристов. Многие из них носили, по мнению автора, весьма своевременный характер, и данная необходимость автором отмечалась еще в конце 90-х – начале 2000-х гг., а также в последующие годы.

Основные из этих изменений включали в себя:

- вывод следователей Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ из состава органов прокуратуры с последующим созданием на этой основе самостоятельного Следственного комитета Российской Федерации (Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ) и передачей в подследственность его следователей значительного количества преступлений, ранее расследованных следователями ОВД. Однако в силу ряда обстоятельств дальнейшая реформа по созданию в Российской Федерации единого следственного аппарата, предусматривающая совершенно иной процессуальный статус следователя (по аналогии с судебным следователем по реформе российского процессуального законодательства 1860–1864 гг.), была приостановлена;

- передаче названным выше Федеральным законом № 87-ФЗ от прокурора руководителю следственного органа (*по УПК РФ в редакции 2001 г. – начальник следственного отдела – выделено Б. Г.*) полномочий по процессуальному руководству следователями. Одновременно за прокурором были сохранены надзорные полномочия за следственными органами, а также в полном объеме процессуальная и надзорная функции за расследованием в форме дознания;

- исключение из УПК РФ процессуального правила о необходимости согласования постановления следователя, дознавателя, органа дознания о возбуждении дела с прокурором, а также право последнего на самостоятельное возбуждение дела, на чем автор, наряду с другими учеными и практическими сотрудниками, настаивали на протяжении всего периода с момента принятия данного кодекса [8, с. 27–31];

- введение Федеральным законом от 06.06.2007 № 90-ФЗ в УПК РФ на стороне обвинения такого участника уголовного процесса, как начальник специализированного подразделения дознания, а в ходе дальней реформы органов дознания Федеральным законом от 30.12.2015 № 440-ФЗ в состав участников уголовного процесса был включен и начальник органа дознания;

- существенное расширение Федеральным законом от 04.03.2013 № 23-ФЗ перечня следственных и иных процессуальных действий (более 10), которые должностные лица органов

предварительного следствия и органов дознания сегодня вправе производить в ходе проверки заявления, сообщения о совершенном или готовящемся преступлении, на чем практики настаивали на протяжении многих лет, а законодатель, в свою очередь, пытался решить при принятии УПК РФ, допустив возможность до возбуждения уголовного дела производство осмотра места происшествия, освидетельствования и назначения экспертизы, однако реализовать два последних не представилось возможным из-за ошибки законодателя в формулировании условий их производства;

- реализацию требований Европейского Суда по правам человека по делу «Бурдов против Российской Федерации» и «Бурдов-2 против Российской Федерации», что потребовало от законодателя включения Федеральным законом от 30.04.2010 № 69-ФЗ в УПК РФ нормы – принципа о разумном сроке уголовного судопроизводства (6¹ УПК РФ) с последующим внесением в данную норму изменений четырьмя федеральными законами в целях необходимости реализации ряда постановлений Конституционного Суда Российской Федерации в части уточнения начала исчисления разумного срока уголовного судопроизводства;

- введение в УПК РФ института досудебного соглашения о сотрудничестве (гл. 40¹ УПК РФ), сокращенной формы дознания (гл. 32¹ УПК РФ) и реализации ряда других нововведений [7, с. 98–102].

Как отмечено выше, отдельные нормы УПК РФ содержат переходные положения как результат компромисса между депутатами Государственной Думы Российской Федерации, с одной стороны, и отдельными правоохранительными органами, – с другой. Так, в соответствии с переходными законами от 18.12.2001 № 177-ФЗ и от 29.12.2001 № 183-ФЗ по инициативе Генеральной прокуратуры Российской Федерации за прокурором до 1 января 2004 г. сохранялось как право санкционирования следственных действий и процессуальных решений, ограничивающих конституционные права граждан, так и продление срока содержания обвиняемых под стражей. Последнее послужило основанием для принятия Конституционным Судом Российской Федерации, еще в рамках действия УПК РСФСР, постановления от 14.03.2002 № 6-П о признании этого положения уголовно-процессуального законодательства не соответствующим Конституции Российской Федерации, реализуя которое Федеральным законом от 29.05.2002 № 58-ФЗ, еще до момента вступления УПК РФ в действие, в него были внесены изменения, предусматривающие ограничение конституционных прав и свобод

участников судопроизводства исключительно по судебному решению [7, с. 98–102].

Одновременно, говоря о стратегии развития системы МВД России, автору не представляется возможным согласиться с предложениями ряда ученых-процессуалистов о фактическом отказе от предварительного следствия [1], хотя это и не отвергает такую возможность в будущем. Однако в современных условиях развития российского уголовного судопроизводства реализация данного предложения практически не осуществима, поскольку судебная система не обладает реальной возможностью возложения на себя функции предварительного расследования преступлений, а непосредственно органами предварительного расследования системы МВД России в 2019 г. расследовалось 2 790 тыс. уголовных дел, или более 90 % от общего количества расследованных всеми правоохранительными органами.

С учетом изложенного выше позиция автора заключается в обсуждении выработанных нами предложений с последующим доведением их до законодателя. Предлагаемые изменения предусматривают необходимость пересмотра ряда процессуальных институтов, включая:

- предложение по исключению из УПК РФ его статьи 162 о сроках предварительного следствия в силу противоречия ее правового содержания введенной Федеральным законом от 30.04.2010 № 69-ФЗ в УПК РФ норме – принципу (ст. 6¹ УПК РФ) о разумном сроке уголовного судопроизводства, который, согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.03.2016 № 11-П, по уголовным делам не должен превышать 4-х лет, поскольку ст. 162 УПК РФ не предусматривает ограничение срока предварительного следствия;

- увеличение по уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях первоначального срока содержания обвиняемого под стражей (2 месяца), в который сегодня входят от 10 до 30 суток (вместо 5 суток по УПК РФ в редакции 2001 г.) для утверждения прокурором обвинительного заключения или принятия иного процессуального решения (ч. 1 и ч. 1¹ ст. 221 УПК РФ), и еще 14 суток для принятия судом (судьей) соответствующего решения в порядке ч. 1 ст. 227 УПК РФ (для примера, первоначальный срок содержания под стражей по УПК Итальянской Республики составляет 6 месяцев с возможностью его сокращения судом по обращению стороны защиты или прокурора);

- исключение из УПК РФ института предъявления обвинения, нормы которого на протяжении многих десятилетий обеспечивало

обвиняемому возможность привлечения для своей защиты адвоката. Сегодня, с учетом положений Федерального закона № 23-ФЗ, это стало возможным уже на этапе проверки сообщения о преступлении в отношении конкретного (*фактически заподозренного в совершении преступления – выделено Б. Г.*) лица. Аргументом за реформирование данного института, а фактически для отказа от него является и то, что действующий УПК фактически не содержит различия в правовом положении подозреваемого (ст. 46) и обвиняемого (ст. 47). Не оспоримым является и то обстоятельство, что в суд за годы действия УПК РФ без «классического» предъявления обвинения направлено более 5 млн уголовных дел, расследованных в форме дознания;

- возвращение в досудебное производство протокольной формы расследования, ибо, по оценке ученых и практиков, введенное в УПК РФ указанным выше Федеральным законом № 23-ФЗ дознание в сокращенной форме (гл. 32¹ УПК РФ) практически ничем не отличается от дознания в общей форме. Сущность предлагаемой автором протокольной формы состоит в том, что, во-первых, расследование осуществляется в отношении конкретного лица в случае признания им факта преступления и когда дознавателю не требуется проведения всех процессуальных действий, во-вторых, вынесение постановления о возбуждении уголовного дела закон не предусматривает и одновременно ограничивает производство следственных действий допросом подозреваемого, а также потерпевшего или свидетеля – очевидца; производство судебной экспертизы допускается лишь в случаях, предусмотренных ст.196 УПК РФ; закон должен предусматривать задержание подозреваемого лица в порядке ст. 91, 92 УПК РФ, с учетом чего срок расследования предлагается 48 часов с последующим направлением уголовного дела прокурору [9, с. 65–73];

- возвращение в УПК РФ возможности «заочного» заключения по судебному решению под стражу по соответствующему ходатайству следователя, дознавателя подозреваемого, обвиняемого, который скрылся от органов расследования и объявлен в федеральный розыск. Обусловлено наше предложение тем, что ежегодно число скрывшихся от органов расследования достигает 100 тыс. человек, часть из которых продолжает преступную деятельность. В соответствии с разработанным автором еще в 2005 г. и согласованным с другими правоохранительными органами и Верховным Судом Российской Федерации проектом федерального закона при задержании находящегося в федеральном розыске такого лица вне места производства предварительного

расследования оно в течение 48 час доставляется в суд по месту задержания, где устанавливается его личность и проверяется, не отменено ли решение суда о заключении данного лица под стражу. После этапирования этого лица к месту расследования оно доставляется в суд, где в судебном заседании решается вопрос об оставлении меры пресечения в виде содержания под стражей или изменении ее на более мягкую [6, с. 22–28].

Среди других вопросов, непосредственно влияющих на стратегию развития МВД России, автор видит следующие:

- обоснованность реформирования Федерального законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ предварительного расследования [5, с. 37–41; 5, с. 18–25; 5, с. 19–26], о чем, в частности, свидетельствуют приведенные ниже статистические данные о результатах следственной работы, позволяющие сделать вывод:

а) о более высоком уровне процессуального контроля и прокурорского надзора за состоянием законности при расследовании уголовных дел [8, с. 27–31], о чем свидетельствуют приведенные ниже статистические данные о результатах следственной работы до и после принятия указанного Федерального закона № 87-ФЗ (таблица № 1);

Таблица № 1

**Сведения
о результатах обеспечения законности
при расследовании уголовных дел**

Период	Число оправданных судом лиц, в т. ч. на 1 000 обвиняемых по направленным в суд делам, из них незаконно, необоснованно содержащихся под стражей			
	След. МВД	Из них содержалось под стражей	Следователи прокуратуры и СК РФ	Из них содержалось под стражей
2006	1 372 – 2,0	524	1 885 – 18,0	954
2013	509 – 1,3	250	654 – 5,8	411
2017	402 – 1,1	164	539 – 4,8	219
2018	405 – 1,2	158	591 – 5,5	271
2019	412 – 1,3	142	629 – 5,6	303

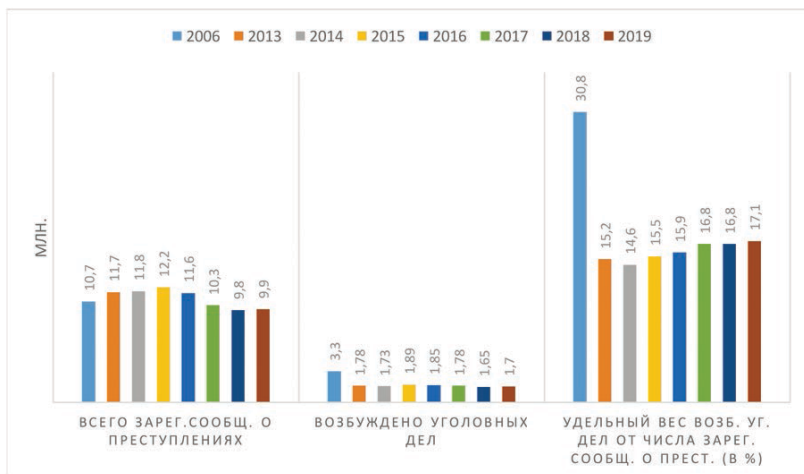
б) о повышении эффективности надзорной деятельности прокурора за качеством расследования, что обеспечило многократное сокращение количества уголовных дел, возвращенных судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ [8, с. 27–31], что отражено в таблице № 2;

Таблица № 2

**Сведения
о количестве возвращенных прокурором уголовных дел
следователям для дополнительного расследования и судом
прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ**

Период	Возвращено прокурором уголовных дел для дополнительного расследования				Возвращено дел судом для доследования и судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ	
	Следователям МВД	Удельный вес (в %)	След. прокур. и СК РФ	Удельный вес (в %)	Всем органам расследования	В т.ч. след-м/уд.вес (в %)
1999	21 249	2,7	1102	1,4	41340	3 4209 – 4,0%
2006	18 373	3,3	1 286	0,8	35 930	–
2018	17 791	5,6	3 569	3,6	6 468	4 668 – 1,1%
2019	18 543	6,3	3 374	3,6	6 466	4 417 – 1,0%

- наличие достаточных оснований для реформирования стадии возбуждения уголовного дела, ибо наличие в УПК РФ перешедших из УПК РСФСР 1960 г. процессуальных правил о необходимости вынесения постановления о возбуждения уголовного дела обусловило снижение на 1,45 млн на протяжении последних 10-ти лет возбужденных уголовных дел при росте на 2,3 млн за указанный период количества процессуальных решений, принятых должностными лицами органов предварительного следствия и дознания об отказе в возбуждении уголовного дела при незначительном изменении количества зарегистрированных заявлений, сообщений о преступлениях, на что автором ранее неоднократно обращалось внимание научной общественности и практикующих юристов [3, с. 74–78] и отражено в настоящей диаграмме.



Таким образом, назрела необходимость исключения из УПК РФ его статей 146 и 148, в связи с чем в пункте 4.5 Дорожной карты дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации предложено пересмотреть процессуальные правила начала производства по уголовному делу. Данное предложение призвано способствовать реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации [10] и позиции Верховного Суда Российской Федерации [11, с. 20–22] об обязательном возбуждении уголовного дела при выявлении следователем нового преступления лицом, в отношении которого оно было ранее возбуждено, или в случае установления дополнительно в ходе расследования дела соучастника преступления, которые сегодня, по мнению автора, противоречат многолетней судебно-следственной практике по данному вопросу и остающимися неизменными на протяжении более 50-ти лет процессуальными правилами возбуждения уголовного дела, а также правой процедуре возбуждения дела в соответствии с ч. 1 ст. 448 УПК РФ, не содержащей требований, указанных в приведенных выше решениях судебных инстанций [8, с. 27–31].

Изложенные автором настоящей публикации критические замечания в части регламентации процессуальной деятельности в современном досудебном производстве и предложения по совершенствованию УПК РФ в основном поддерживаются российскими учеными и сотрудниками правоохранительных органов и направлены на обеспечение реализации отраслевой стратегии развития МВД России.

Список литературы:

1. *Александров А. С.* Доктринальная модель уголовно-процессуального доказательственного права РФ и комментарий к ней. М.: Юрлитинформ, 2015. 304 с.
2. *Божьев В. П., Гаврилов Б. Я.* Концепция совершенствования досудебного производства в XXI веке: мнение науки и практика / Б. Я. Гаврилов, В. П. Божьев // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 2 (38).
3. *Божьев В. П., Гаврилов Б. Я.* Соответствует ли отказ в возбуждении уголовного дела идеологии современной уголовно-правовой политики России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 2 (78).
4. *Божьев В. П.* «Тихая революция» Конституционного Суда Российской Федерации // Избранное. М.: Юрайт, 2010.
5. *Гаврилов Б. Я.* Доктрина досудебного производства: настоящее и будущее // Российская юстиция. 2018. № 1. Досудебное производство по УПК РФ: концепция совершенствования // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 1; Он же. Эффективность досудебного производства // Уголовное судопроизводство. 2017. № 2.
6. *Гаврилов Б. Я.* Идеология формирования современного досудебного производства // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 1.
7. *Гаврилов Б. Я.* Отвечает ли современное досудебное производство реалиям борьбы с преступностью? // Академическая мысль. 2019. № 3 (8).
8. *Гаврилов Б. Я.* Проблемы уголовно-процессуальной регламентации современного досудебного производства: мифы законодателя и реалии правоприменения // Проблемы получения и использования доказательственной и криминалистически значимой информации: материалы Международной научно-практической конференции. Симферополь: Ариал, 2019.
9. *Гаврилов Б. Я.* Современное досудебное производство: видение ученого и практика // Актуальные вопросы производства предварительного следствия: теория и практика: сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции 11 апреля 2019 г. М.: Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2019.
10. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лазарянца Андрея Эммануиловича на нарушение его конституционных прав статьями 241 и 242 Уголовного кодекса Российской Федерации, частью первой статьи 46, статьями 57, 80, частью первой статьи 108, статьями 171, 172 и 195 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2006 г. № 343-О // [Электронный ресурс]: <http://sudbiblioteka.ru/ks>.
11. *Кожокаръ В. В.* Возбуждение уголовного дела: правовая позиция Конституционного Суда и Верховного Суда РФ // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 1.

ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ДИСТАНЦИОННОГО ОБУЧЕНИЯ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А. Г. ГАЛИМОВА,

*доцент кафедры физической подготовки,
кандидат педагогических наук, доцент
(Восточно-Сибирский институт МВД России)*

Н. С. ФЕДОСЕЕВА,

*курсант 2 курса факультета подготовки
следователей и судебных экспертов
(Восточно-Сибирский институт МВД России)*

Аннотация. В данной работе обозначаются некоторые особенности и проблемы дистанционного обучения, с которыми сталкиваются обучающиеся по всей стране в период распространения пандемии. Также выдвигается мнение о том, что в условиях сложившейся ситуации смешанная форма обучения имеет место быть в системе образования. Предметом исследования является образовательная деятельность в дистанционном формате. Выводом служит то, что для полноценного обеспечения образования необходимы соответствующие технические возможности как информационной, так и коммуникационной инфраструктуры.

Ключевые слова: *дистанционное обучение, образовательная деятельность, педагогические технологии, обучающийся, интернет, форма обучения, организационное обеспечение.*

Внедрение инновационных проектов в различные сферы жизнедеятельности человека идет в ногу со временем. Различное влияние внешних факторов заставляет корректировать базовый продукт, стремясь в дальнейшем удовлетворить нужды потребителя [4]. В этом смысле не осталась в стороне и сфера образовательных услуг, говоря о необходимости внедрения дистанционного обучения в современных условиях. На сегодняшний день, в условиях развития информационных технологий, дистанционное обучение не является чем-то необычным и удивительным. Первое так называемое «корреспондентское обучение» появилось в конце XVIII в. в Европе в связи с появлением регулярной почтовой связи. Обучающиеся переписывались с педагогами, получали необходимые материалы, сдавали экзамены в виде выполненной письменной научной

работы или путем непосредственной сдачи экзамена доверенному лицу. Так что дистанционный вид обучения абсолютно не нов. Вопрос состоит в возможности его применения, необходимости и эффективности [3, с. 49].

Как известно, при дистанционном обучении используются как информационные, так и современные педагогические технологии, которые обеспечивают активное взаимодействие слушателей и педагогов, проводящих дистанционное занятие. Обучение может быть организовано в реальном времени (чат, видеосвязь, общие для удаленных обучаемых и педагога «виртуальные доски» с графикой и т. п.), а также виртуально (телеконференции на основе электронной почты и видеосоединения через сеть интернет на основе определенной программы).

Кроме того, должны быть разработаны специальные программные продукты (программное обеспечение каждой проводимой дисциплины), позволяющие эффективно решать организацию и проведение занятий дистанционного обучения.

Если рассматривать обучение только на дистанционной основе, обнаруживается ряд проблем, а именно:

Несмотря на технический прогресс, не все обучающиеся имеют компьютер и выход в Интернет, а если есть, то связь может быть недостаточно качественной. Особенно это актуально для небольших и удаленных мест проживания.

У обучаемого должен быть высокий уровень мотивации и дисциплинированности, так как весь учебный материал он изучает практически самостоятельно.

Возможен недостаток предоставленного лекционного информационного материала, и, соответственно, для более углубленного изучения придется самому искать дополнительную информацию, которая в просторах сети может быть не совсем достоверной.

Выявляется проблематичность идентификации обучаемого при проверке полученных знаний, особенно если это не видеосвязь online.

Недостаточное количество практических занятий на данный момент является очень большой проблемой. Можно теоретически знать все, но абсолютно не уметь применять свои знания на практике. Данная проблема затронула все категории учащихся, но особенно студентов вузов, поскольку там готовят будущих специалистов для различных сфер, где необходимо практическое применение своих навыков.

При получении профессионального образования не каждую профессию можно освоить дистанционно.

Очень важными в процессе обучения являются эмоциональная и коммуникационная составляющие. Для некоторых обучающихся это может иметь большое значение, а при дистанционном обучении такое не всегда возможно.

Конечно же дистанционное обучение имеет и ряд преимуществ:

Если есть компьютер и доступ в Интернет, обучаться можно в любом месте, в любое удобное время.

Если человек имеет высокую мотивацию обучения, и он может учиться самостоятельно, дистанционное образование – для него.

Если у обучающегося недостаточно учебного материала, предложенного преподавателем, есть свободный доступ ко многим образовательным ресурсам сети Интернет, где пытливый ум сможет найти все, что его интересует.

Если дистанционное обучение является повышением квалификации, а не первоначальным получением знаний, то проверка полученных знаний путем тестирования в случае самостоятельного его прохождения – прекрасный способ подтвердить их.

Если важно получить в основном теоретические знания, то огромное значение имеет комфортная обстановка, при которой эффективность и результативность обучения повышается многократно. Соответственно немаловажное значение имеет обучение в привычном для человека окружении, в частности дома.

Если у человека ограниченные возможности здоровья, дистанционное обучение – прекрасная возможность получить образование, которое ему подходит.

Если дистанционное обучение происходит в режиме online, обучающийся может компенсировать эмоциональную и коммуникационную составляющие во время обучения хотя бы частично.

На каждый аргумент против применения только дистанционной формы обучения мы постарались привести контраргумент за данную форму обучения. Однако из опыта работы преподавателей и собственного опыта можно сделать вывод, что самая лучшая форма обучения на данный момент времени – это смешанная форма, то есть наряду с традиционной аудиторной формой обучения применяются современные новейшие интернет-технологии, которые делают процесс обучения более интересным и запоминающимся.

Основными недостатками электронного обучения являются:

- отсутствие полностью достоверных возможностей для проверки результатов обучения (нельзя быть уверенным в знаниях и умениях людей, проверенных на расстоянии);
- высокие затраты, связанные с организацией учебной среды;

– сложная проверка полученных знаний и отсутствие прямого контакта с другими участниками [1, с. 170].

Обеспечение хорошего качества образования требует как непрерывного мониторинга образовательного процесса сегодня, так и параллельного дидактическому процессу непрерывной модификации и совершенствования средств обучения завтра.

В нашей стране и за рубежом в образовательном процессе в различной мере используются дистанционные технологии. Многие студенты рассматривают дистанционное обучение как альтернативу привычным формам, и не только при получении второго образования и повышении квалификации, но и выбирают этот способ для получения первого высшего образования.

В настоящее время, в связи со сложной эпидемической обстановкой, сложившейся во всем мире, российским вузам Министерством науки и высшего образования РФ, в целях предотвращения распространения коронавирусной инфекции, было рекомендовано перейти на дистанционное обучение с 16 марта 2020 г. Принимая как руководство к действию данную рекомендацию, необходимо проанализировать особенности дистанционного обучения для того, чтобы усилить положительные и минимизировать негативные моменты в процессе его реализации в вузе.

Дистанционное обучение можно определить с различных позиций: и как форму, и как средство, и как технологию.

Дистанционное обучение обладает рядом достоинств и может применяться в условиях отсутствия необходимости привязки образовательного процесса к конкретной образовательной организации, времени и пространству. Однако есть и негативные аспекты дистанционного обучения: отсутствие непосредственного контакта с преподавателем, оторванность от группы и коллектива, влияние различных отвлекающих факторов, которых в современных условиях великое множество. Студенты очных отделений российских вузов, перешедшие на дистанционное обучение в связи с распространением коронавирусной инфекции, были вынуждены в достаточно короткий срок адаптироваться к изменившимся условиям обучения, а значит в анализ психологического содержания дистанционного обучения несомненно входит категория психологического времени [2, с. 214].

Ю. К. Стрелков отмечал, что время структурирует деятельность субъекта, и «осуществляется через связь с другим» [5, с. 143]. Учебная деятельность студентов очного отделения реализуется как совместная и имеет временные рамки и ограничения, она определяется сроками, планом, временными режимами, ритмом, синхрониза-

цией, длительностью, опытом и т. д. С нашей точки зрения, основная сложность в реализации дистанционного обучения студентами и освоении новой информационно-образовательной среды заключается в особой организации собственного времени.

Таким образом, проблема временной организации учебной деятельности студентов в условиях дистанционного обучения представляется весьма актуальной и требует дальнейшей теоретической и эмпирической разработки.

Современное состояние общества полагает, что дистанционное обучение должно быть интерактивным, то есть обучающиеся должны иметь возможность общаться как с преподавателем, так и между собой посредством не только электронной почты или различных мессенджеров, а напрямую, путем так называемых «виртуальных классов», в режиме реального времени. Обучение только тогда становится полноценным и качественным, когда происходит личный контакт, а при дистанционном обучении недостаток личного контакта можно компенсировать за счет виртуального общения. Поэтому должны быть соответствующие технические возможности как информационной, так и коммуникационной инфраструктуры, которые в данный период не всегда соответствуют требованиям времени.

Список литературы:

1. Антонова Н. Л., Айбатова А. Р. Особенности дистанционного обучения в вузах России // Научный электронный журнал Меридиан. 2020. № 6 (40).

2. Богданова А. В., Глазова В. Ф., Коростелев А. А. Современные тенденции в организации учебного процесса при обучении студентов педагогических направлений подготовки с применением дистанционных образовательных технологий // БГЖ. 2019. № 2 (27).

3. Денисенко М. В. Дистанционное обучение в современных условиях // LXIX Международных научных чтений (памяти И. В. Курчатова). 2020.

4. Найданов Б. Н., Галимова А. Г., Жигжитов Б. С. Инновационные подходы к системе физического воспитания школьников // Вестник Бурятского государственного университета. 2014. № 13.

5. Стрелков Ю. К. Временная связность образа мира. // Ученые записки кафедры психологии Северного международного университета. / Под ред. В.П. Серкина. Вып. 1: К 10-летию каф. (19912001). Магадан: Кордис, 2001.

УПРАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫМИ ПОТОКАМИ В ОБЩЕСТВЕ И СТРАТЕГИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ ЖИЗНИ ОБЩЕСТВА

С. В. ГАРНИК,

*профессор кафедры теории и методологии
государственного управления,
доктор экономических наук, профессор
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье освещаются некоторые аспекты совершенствования информационной политики, отражающей современные вызовы, проблемы общественного воздействия на социальные процессы, связанные с правоохранительной деятельностью в России в особых условиях. Раскрываются факторы, оказывающие влияние на процессы современных коммуникаций в особых условиях состояния общества, содержится анализ проблемных вопросов, возникающих в процессе обеспечения социальной безопасности Российской Федерации при взаимодействии общества и правоохранительных структур государства.

Ключевые слова: *личность, проблемы социализации, правоохранительная система, профилактика правонарушений, борьба с преступностью.*

Начало третьего тысячелетия – время, которое характеризуется накоплением небывалого количества и качества знаний, масштабных технологических открытий в интересах совершенствования жизни общества. И вместе с тем, жизнь человеческой личности остается по-прежнему сложной и неоднозначной в ходе прохождения процессов ее социализации (в известных случаях – ресоциализации). В современном мире личность находится в постоянном взаимодействии с окружающим ее миром, характеризующимся расширением информационных коммуникаций. Эта связь проходит через систему различных, взаимообусловленных, достаточно устойчивых систем взаимодействия между личностью и обществом, различными группами людей и их сообществами различными информационными каналами и способами. В процессе этих взаимодействий форми-

руются общественные связи через содержание взаимоотношений, внутри которых проявляется специфика переживаемых социальных процессов в определенных исторических условиях. При этом взаимодействия отдельной личности с обществом, государством и другими различными объектами окружающей действительности в целом усложняются. Многие из видов взаимодействий между людьми и окружающей действительностью представляют собой вызовы, требующие их полноценной и объективной оценки. Вызовы современного мира в основном носят глобальный (общечеловеческий) и национальный (общественно-государственный) характер. Основными из них можно на сегодняшний день считать техногенные, климатозоологические, военно-политические, эпидемиологические и другие угрозы мегамасштабного уровня. Переживаемая в течение последнего года пандемия – коронавирус Covid-19 – крайний пример тому. Более 25 млн человек оказались жертвами ее по всему миру. Подобные эпидемии угрожают значительной части земель, и адекватность предпринимаемых мер защиты от них – условие выживаемости людей. Борьба с Covid-19, которая многое изменила и многое проявила, представляет собой также функцию осуществления деятельности современного государства. Количество зарегистрированных случаев заражения коронавирусом в мире изменило общественное сознание и поведение масс людей всего за несколько месяцев. В этих условиях государство через свои органы, в том числе – правоохранительные, к которым относится в первую очередь система МВД России, предпринимает все усилия для защиты личности и защиты общества в целом. История общества убедительно доказала, что каждый раз после крупных потрясений происходили глобальные изменения, делающие невозвратными еще недавно казавшиеся константными многие реалии – экологические, экономические, эпидемиологические и другие кризисы. История заставляет людей пересматривать свою жизнь, дабы быть в силах противостоять подобным неблагоприятным явлениям. В ряде случаев личность воспринимает проявления этих вызовов (в том числе – эпидемиологических) в качестве непосредственных мотиваторов собственного поведения на своем уровне мироощущения (иногда – не совпадающем с интересами общества). Помимо этого, в каждом микросоциуме существуют свои микровыводы, которые воспринимаются порой каждой отдельной личностью отнюдь не как «микро», а как вполне жизнеопределяющие. И в этой достаточно широко разветвленной сети угроз человеку не каждая личность способна устоять перед возникающими перед ней (объективными или субъективными, реальными или мнимыми) угрозами в рам-

ках проведения определенной регламентации поведения, принятой в государстве и в обществе. Это приводит к тому, что значительное количество людей оказывается преступившим законы. В периоды особых условий жизни общества, связанных с социальным напряжением, как например в период карантина, меняются в значительной степени социальные коммуникации. Информационные потоки в современных реалиях сводятся в основном к дистанционным формам, к использованию цифровых технологий. При этом преступность приобретает специфические черты, что представляет собой необходимость более тесного взаимодействия полиции, осуществляющей защиту общества от преступных посягательств, с самим обществом. По мнению ряда ученых (В. И. Селиверстов, Е. Э. Попова), основой в процессе борьбы с преступностью в особые периоды жизни социума является общественное воздействие, которое так должно быть организовано в государстве, чтобы оно представляло собой основное средство противодействия совершению противоправных действий [5].

Ряд ученых юристов значительное внимание обращают, в частности, вопросам привлечения общественности и применения мер общественного воздействия в процессе как профилактики совершения преступлений, так и исправления осужденного, восстановления социально полезных связей, социальной и правовой реабилитации лица, совершившего преступление. Так, например, В. А. Елеонский утверждал, что «исключительно важное значение в повышении эффективности деятельности по противодействию преступности имеет... общественное воздействие... совпадение интересов государства и общества в вопросах борьбы с преступностью, являясь тем источником, который питает его нравственную силу» [4].

Общественное воздействие существует как объективная реальность. Воздействие социума осуществляется в отношении людей, оказавшихся на грани (или за гранью) преступления закона. В таких случаях основной задачей общества является оказание максимального внимания к проблемам людей, отличающихся девиантным и деликвентным поведением, с целью оказания им социально-психологической поддержки, включение их в нормальную, с господствующими в современном обществе социальными ценностями жизнь.

Участие общественности в жизни лица, преступившего закон, осужденных, облегчении их участи насчитывает уже не одно столетие. Оно основывается на постулате христианства о сострадании к людям, находящимся в уязвимом положении (больным, инвалидам, сиротам), в том числе к осужденным преступникам, людям,

лишенным свободы. Это объясняется еще и тем, что в период раннего христианства, в эпоху гонений, проповедники христианской веры сами зачастую оказывались в темницах, приобретая ореол мучеников за свою веру. Процесс взаимодействия правоохранительной, уголовной и уголовно-исполнительной систем с обществом – очень глубок.

В истории России общественное участие в судьбе наказанного находило свое выражение еще до широкого построения системы тюрем. Большинство людей, подозревавшихся в совершении противоправных действий, до решения их дел в суде оставалось, по установленному обычаю, «на поруках» у общества, частных лиц и общин, отвечавших за них.

Позднее содержание лиц, совершивших антиобщественные деяния, в тюрьмах за счет города, общин (в том числе – религиозных) было государственной политикой. В этот период имеет место также различная практика закрепления осужденных ссыльных в местах отбывания ими наказания. Известны и факты самоотверженности, проявленной гражданами, осуществлявшими опеку по отношению к осужденным. Проявившиеся в деле заботы о лицах, осужденных за различные преступления, человеческие качества у опекунов, описаны в том числе в произведениях русской классической литературы (например у Л. Н. Толстого и Ф. М. Достоевского). Наиболее ярким подобным примером является прообраз одного из героев Достоевского – доктор Гааз. По его инициативе было принято решение не заковывать в цепи, как это было ранее, стариков и заболевших осужденных к каторге. Он был назначен главным врачом московских тюремных больниц, которые были созданы на рубеже XVIII и XIX вв. И на собственные средства врач покупал лекарства, которыми обеспечивал заключенных. Последователей у доктора Гааза было не мало. В начале XIX в. было создано в России «Попечительское общество о тюрьмах», а также открытые впоследствии мужской и дамский благотворительно-тюремные комитеты Москвы и Санкт-Петербурга. В результате этого в Царской России сложилась система общественного патроната, включавшая к 1 января 1913 г., по сведениям Главного Тюремного Управления, 117 обществ по оказанию помощи осужденным и освобожденным от отбывания наказания лицам.

После 1917 г. идеи воспитательного воздействия на осужденных и лиц, освобожденных от наказания, нашла свое отражение в нормативных документах РСФСР, а затем – СССР: исправительно-трудовых кодексах 1924 и 1933 гг. Здесь необходимо отметить деятельность распределительных комиссий

и созданных в 1922 г. комитетов помощи освобожденным из мест заключения. Однако в годы массовых политических репрессий оно перестало действовать. Изменения, в том числе выражающиеся в более осязательном участии общества в пенитенциарной функции государства, стали происходить со второй половины 50-х гг. XX в., после массовой реабилитации невинно осужденных и возвращения многих тысяч освободившихся из мест отбытия наказаний. В современных условиях развития Российского государства вопросы участия общества в деятельности правоохранительной системы РФ приобрели новое значение [6, 7, 8]. В XXI в. в России стали укрепляться демократические институты. Это обусловило появление у граждан интереса к общественной деятельности в различных формах, в том числе и в отношении попечения лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, освободившихся по УДО, что снижает риски рецидивной преступности. Поддержка такой деятельности приобрела свойства государственной политики в нашей стране.

В 2000 г. начал свою деятельность Попечительский совет уголовно-исполнительной системы. В 2008 г. принят федеральный закон, на основании которого были образованы и активно работают общественные наблюдательные комиссии (ОНК). В 2013 г. попечительские советы заработали в каждом исправительном учреждении.

В XXI в. в России началось реальное повышение жизненного уровня значительных масс граждан. Жизнь показала, что общественное участие в попечении за социально уязвимыми категориями граждан наиболее эффективно там, где есть достаточно существенная прослойка среднего класса. Люди могут наиболее полноценно участвовать в делах общества тогда, когда они уверены в своем собственном социально-экономическом положении, не испытывают выраженной бедности. В России средний класс пока еще сравнительно малочислен. Поэтому инициативы власти по вовлечению граждан в различные сферы общественной деятельности не всегда приводят к желанному результату. На это обратил внимание глав субъектов РФ Президент России В. В. Путин на заседании Государственного Совета, посвященного завершению Года волонтеров в Российской Федерации: «...на всех уровнях – общегосударственном, на региональном, местном вместе с добровольцами нужно сформировать конкретные планы этой работы, включая внедрение стандарта поддержки волонтеров». Тем не менее, участие общественности в процессах содействия правоохранительной деятельности – это процесс, который необходимо развивать всеми средствами, не замыкаясь только на волонтерском движении.

Как уже отмечалось, общественная коммуникация во втором десятилетии нынешнего века изменилась кардинальным образом. Научно-технические достижения в основании цифровых технологий привели к совершенно новым реалиям в самой жизни общества, в процессах социализации, порой подменяя ее киберсоциализацией. В 2018 г. в ходе круглого стола в Институте психологии РАН нами было введено понятие «гиперкиберсоциализация» личности, формирующейся в XXI в., которая имеет ряд специфических особенностей, совершенно несвойственных «доинтернетовским» поколениям. Появился и новый класс преступлений – киберпреступность. Противодействие преступлениям, совершающимся с помощью кибертехнологий, требует совершенствования информационного взаимодействия между правоохранительными структурами и населением. Причем взаимодействие между полицией и остальной частью общества должно осуществляться постоянно с учетом развития новых форм цифровых коммуникаций, и вследствие этого – открывающимися новыми возможностями для использования их в противоправных целях [3].

Контролирование информационных потоков как фактор противодействия преступности в условиях современного общества, особенно в периоды переживания катаклизмов и реагирования на возникающие общественные вызовы – это важнейшая государственная задача. Технологии «искусственного интеллекта» продолжают развиваться, неся в себе и позитивные и негативные последствия этого развития. Структуры правоохранительных органов России активно участвуют в разработке перспективных программ, связанных с дальнейшей цифровизацией общественной жизни.

В 2019 г. в целях обеспечения ускоренного развития технологий искусственного интеллекта в Российской Федерации, проведения научных исследований в области открывающихся общественных возможностей развития искусственного интеллекта [2], повышения доступности информации и вычислительных ресурсов для пользователей, совершенствования системы подготовки кадров в этой области Указом Президента Российской Федерации от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» принята национальная стратегия развития искусственного интеллекта. В соответствии с поручением Президента России В. В. Путина готовится в настоящее время федеральный проект «Искусственный интеллект». В нем предусмотрены меры поддержки отечественных технологий и стимулирование внедрения искусственного интеллекта в деятельность российских организаций.

19 августа 2020 г. Правительством Российской Федерации утверждена Концепция развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 г. Итогом работы станут нормативные акты, которые будут способствовать упрощенному внедрению и снятию отраслевых барьеров для технологий искусственного интеллекта.

В реализации Концепции примут участие более 60 федеральных министерств и ведомств, в том числе и МВД России, которым предстоит разработать «дорожные карты» по внедрению искусственного интеллекта в свою деятельность. Это конкретные меры, способствующие укреплению взаимодействия правоохранительных органов, интегрированных в общую систему государственного управления с обществом в целом. Очевидна необходимость в более полном информировании о происходящих событиях в этом направлении самых широких масс общества, для чего необходимо использование всех каналов электронных коммуникаций. В периоды особых условий жизни социума, особенно в периоды карантина, самоизоляции, внимание всех слоев общества к этим каналам существенно возрастает, поскольку снижается уровень непосредственного межличностного взаимодействия. Современные цифровые технологии необходимо использовать при формировании информационной политики с учетом достижения целей профилактики правонарушений и противодействия им.

Список литературы:

1. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683.
2. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490.
3. *Гарник С. В., Овчинников С. Н.* Внутренние и внешние угрозы безопасности России и проблемы киберсоциализации. Рязань: Прикладная юридическая психология, 2018. № 3.
4. *Елеонский В. А., Прокопов М. П.* Роль общественности в нравственном воспитании осужденных. М., 1976. 100 с.
5. *Попова Е. Э.* Общественное воздействие как основное средство исправления осужденных: теория, законодательство, практика: монография. М.: Юрлитинформ, 2019. 264 с.
6. *Селивёрстов В. И.* Исправление и ресоциализация осужденных: спор о терминах или изменение сущности // Шестой Перм-

ский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 16–17.10.2015): избранные материалы / отв. ред. В. Г. Голубцов, О. А. Кузнецова. М.: Статут, 2016.

7. *Селивёрстов В. И.* О факторном подходе к изменениям в уголовно-исполнительном законодательстве Российской Федерации // Проблемы и пути совершенствования уголовного и уголовно-исполнительного законодательства в рамках VIII конгресса ученых-юристов: сб. материалов круглого стола в рамках VIII Пермского Международного конгресса ученых-юристов (21 октября 2017 г.) / сост. В. Г. Костылев. Пермь: ФКОУ ВО «Пермский институт ФСИН России», 2017.

8. *Серёда Е. В.* О модели Общей части нового Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации // Общая часть нового Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации: итоги и обоснования теоретического моделирования / под ред. докт. юрид. наук, проф. В. И. Селивёрстова. М.: ИД «Юриспруденция», 2017.

ПЕРСПЕКТИВЫ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ, СОЗДАННЫХ С ПРИМЕНЕНИЕМ ТЕХНОЛОГИЙ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА ДЛЯ СИНТЕЗА УСТНОЙ РЕЧИ И ГЕНЕРАЦИИ ПЕЧАТНЫХ ТЕКСТОВ

А. В. ГРОМОВА,

*заместитель начальника отдела
фоноскопических, лингвистических
и автороведческих экспертиз –
начальник отделения лингвистических
и автороведческих экспертиз УТЭ,
кандидат филологических наук
(ЭКЦ МВД России)*

С. С. ОШКУКОВ,

*главный эксперт отдела фоноскопических,
лингвистических и автороведческих экспертиз УТЭ
(ЭКЦ МВД России)*

Аннотация. В данной статье актуализируется потребность в формировании методических подходов к криминалистическому исследованию объектов фоноскопических и автороведческих экспертиз – устной речи и письменных (печатных) текстов, создаваемых с применением технологий искусственного интеллекта (машинного и глубокого обучения). Обозначаются перспективные направления в выявлении признаков синтеза речи при криминалистическом исследовании фонограмм.

Ключевые слова: *криминалистическое исследование, синтез речи, генерация текстов, искусственный интеллект, фоноскопическая экспертиза, автороведческая экспертиза.*

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» утверждена Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 г. В страте-

гии технологии искусственного интеллекта определены как «технологии, основанные на использовании искусственного интеллекта, включая компьютерное зрение, обработку естественного языка, распознавание и синтез речи, интеллектуальную поддержку принятия решений и перспективные методы искусственного интеллекта» [7]. При этом под искусственным интеллектом понимается «комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека.

Данная область знаний включает в себя как фундаментальные исследования, в процессе которых разрабатываются новые модели и методы для решения задач, считающихся интеллектуальными и не поддававшихся ранее формализации и автоматизации, так и прикладные исследования, связанные с решением новых задач на ЭВМ, развитием технологий программирования и переходом к компьютерам не фон-неймановской архитектуры, а также разработкой различных прикладных систем [1].

Современный уровень развития науки и техники, в том числе, ставит новые задачи перед криминалистикой. В частности, во всем мире активно развиваются технологии, связанные с синтезированием речевых сигналов, а также обработкой естественного языка для генерации печатных текстов. В повседневной жизни людей уже получили широкое распространение роботизированные системы в виде виртуальных помощников. В зависимости от назначения и функциональных возможностей они обрабатывают входящую информацию и генерируют ответ как в устной, так и в письменной (печатной) форме. Функции преобразования текста в устную речь и наоборот активно интегрируются в современные смартфоны и мессенджеры [4, 5].

Опасность применения современных технологий злоумышленниками для сокрытия личности, моделирования характеристик голоса конкретных лиц в целях фальсификации каких-либо событий очевидна.

Достижения в данной области таковы, что отличить речь и тексты, созданные искусственно, от продуцируемых человеком все сложнее. Лучшие результаты при решении таких задач получают при использовании технологий искусственного интеллекта («Artificial Intelligence»), а именно методов машинного обучения («Machine Learning»), глубокого обучения («Deep Learning») – нейросетевых моделей («Takotron 2», «Deep Voice 3», «BERT» и др.).

Устная речь в криминалистическом аспекте исследуется в рамках фоноскопических экспертиз, письменная (печатная) речь является объектом автороведческих экспертиз, производство которых организовано в экспертно-криминалистических подразделениях системы МВД России.

Фоноскопическая экспертиза решает задачи идентификации лиц по фонограммам речи и технического исследования фонограмм. Автороведческая экспертиза – идентификации автора по тексту или диагностики его половозрастных, индивидуально-личностных и иных характеристик.

На сегодняшний день случаи поступления на экспертное исследование объектов с признаками созданной искусственно речи единичны. Вместе с тем с учетом темпов развития систем, позволяющих генерировать устную и печатную речь, и их доступности пользователям прогнозируется рост потребности в исследовании таких объектов.

Для криминалистического исследования речи и текстов поиск решений, направленных на выявление признаков применения при их создании автоматизированных средств, является новой задачей. Как показал анализ источников, научных исследований, посвященных выявлению признаков синтезированной устной речи и генерации текстов на русском языке, в криминалистическом аспекте практически нет.

Ранее данная проблематика уже обозначалась нами. В частности, вопросы синтеза устной речи в контексте решения криминалистических задач освещались в некоторых статьях [6]. Генерация текстов как одна из проблем, требующих решения в перспективе развития криминалистического автороведения, актуализируется в работе Т. А. Литвиновой и А. В. Громовой: «...важной проблемой современного автороведения, которая, по нашему мнению, будет все более острой по мере развития технологий синтезированной письменной речи, является проблема определения синтезированной речи <...> обнаружение бота в ситуации диалогической синхронной коммуникации является актуальной, однако пока мало исследованной проблемой классификации текста» [3, с. 82].

В современной прикладной науке интенсивное развитие получили системы, предназначенные как для синтеза речевых сигналов, так и для выявления таких признаков в автоматизированном режиме. Особую актуальность данная задача приобрела в контексте функционирования голосовых биометрических систем. При внедрении в жизнедеятельность людей возможности дистанционной верификации по голосу при использовании его в качестве

«ключа» доступа, например к управлению банковскими услугами или другой защищенной информации, необходимо обеспечивать безопасность работы таких систем.

Исследования в области противодействия кибератакам – спуфингу (от англ. *spoofing* – подмена) на голосовые биометрические системы проводятся ведущими учеными во всем мире. Большую работу в данном направлении провела группа ученых под руководством Tomi Kinnunen в Университете Восточной Финляндии. Ими был организован первый в мире международный конкурс «Automatic Speaker Verification Spoofing and Countermeasures (ASVspoof) Challenge» при крупнейшей конференции по речевым технологиям «Interspeech» [2, 13].

Результаты их исследований показали не только уязвимость голосовых биометрических систем к простейшим атакам на основе записи речи на диктофон, но и к более сложным способам синтеза голоса, а также к преобразованию голоса злоумышленника к заданному голосу пользователя системы [2, 10, 11, 12, 14].

Следует отметить, что выявление признаков синтеза речи в криминалистическом аспекте отличается от целей пресечения несанкционированного доступа к клиентской информации. Однако анализ зарубежных и отечественных исследований в области разработки антиспуфинг-систем позволяет выделять релевантные для экспертной практики средства и методы. В связи с этим был проведен обзор работ, опубликованных по итогам указанного выше международного конкурса [2, 13, 15, 16, 17, 18, 19–22], и апробированы предложенные в них технические решения. Полученные результаты изложены в статье 2019 г. «Системы автоматического синтеза речи (TTS – системы), возможности выявления признаков их применения» [9] и 2020 г.: «Возможности выявления признаков синтеза речи при криминалистическом исследовании фонограмм» [8].

На сегодняшний день поиск методов и формирование криминалистических подходов для выявления признаков применения технологий искусственного интеллекта при синтезировании речевых сигналов и генерации печатных текстов представляется сложнейшей, но востребованной задачей. Для противодействия указанным угрозам ЭКЦ МВД России реализуется комплекс упреждающих мер. Так, в 2019 г. проведена научно-исследовательская работа, посвященная анализу признаков синтезирования речевых сигналов. В текущем году ведется работа по формированию методических рекомендаций для решения данной задачи при проведении технического исследования фонограмм, а также проводятся исследования, направленные на определение признаков генерации текстов на эта-

пе определения пригодности объектов к проведению автороведческой экспертизы.

Для выявления признаков применения интеллектуальных компьютерных систем требуется разработка адекватных угрозе аппаратно-программных средств, которая должна быть ориентирована на возможность зеркального применения высоких технологий в экспертной практике. Проведение таких исследований с использованием методов машинного и глубокого обучения требует соответствующего технического обеспечения и большой предварительной подготовки по формированию корпусов как естественной звучащей и письменной (печатной) речи, так и синтезированной. Работа в данных направлениях ведется сотрудниками отдела фоноскопических, лингвистических и автороведческих экспертиз УТЭ ЭКЦ МВД России.

Список литературы:

1. Искусственный интеллект: справочник: в 3 кн. / под ред. Э.В. Попова. М.: Радио и связь, 1990.
2. *Лаврентьева Г. М.* Методы и комплекс программных средств детектирования атак с целью взлома голосовых биометрических систем: дис. ... канд. техн. наук: 05.13.19., СПб.: Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики, 2018.
3. *Литвинова Т. А., Громова А. В.* Компьютерные технологии в судебной автороведческой экспертизе: проблемы и перспективы использования // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 2. Языкознание. 2020. Т. 19. № 1.
4. *Лобанов Б. М., Соломенник А. И., Жидко В. А.* Опыт объективной оценки интонационного качества синтезированной русской речи // Тр. межд. конф. «Диалог». М., 2018.
5. *Лобанов Б. М., Цирульник Л. И.* Компьютерный синтез и клонирование речи. Минск: Белорусская наука, 2008.
6. *Людовик Т. В., Сажок Н. Н.* Использование речевых баз данных большого объема при синтезе речи в системах искусственного интеллекта // URL: [http:// www.masters.donntu.org/2015/flknt/bakalenko/library/ludovick.pdf](http://www.masters.donntu.org/2015/flknt/bakalenko/library/ludovick.pdf).
7. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 // СПС «Гарант»: [сайт]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72738956> (дата обращения: 24.08.2020).

8. *Ошкуров С. С.* Возможности выявления признаков синтеза речи при криминалистическом исследовании фонограмм // Экспертная практика. М.: ЭКЦ МВД России, 2020. № 88.

9. *Ошкуров С. С., Сурова О. А.* Системы автоматического синтеза речи (TTS системы), возможности выявления признаков их применения // Теория и практика судебной экспертизы: международный опыт, проблемы, перспективы: сборник научных трудов II Международного форума. М.: Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2019.

10. *Русанова О. А.* Современные технологии синтеза устной речи / Компьютерная лингвистика и интеллектуальные технологии // Тр. межд. конф. «Диалог». М., 2018.

11. *Рыбин С. В.* Синтез речи. СПб.: университет ИТМО, 2014.

12. *Соломенник А. И., Таланов А. О., Соломенник М. В., Хомицевич О. Г., Чистиков П. Г.* Оценка качества синтезированной речи: проблемы и решения // Изв. вузов. Приборостроение. Тематический выпуск «Речевые информационные системы». 2013. № 2.

13. *Щемелинин В. Л.* Методика и комплекс средств оценки эффективности аутентификации голосовыми биометрическими системами: дис. ... канд. техн. наук: 05.13.19. СПб.: Санкт-Петербургский инст. информатики и автоматизации, 2015.

14. *Щемелинин В.Л., Симончик К.К.* Исследование устойчивости голосовой верификации к атакам, использующим систему синтеза // Известия высших учебных заведений. Приборостроение. М., 2014. Т. 57. № 2.

15. Alam M.J., Kenny P., Bhattacharya G., Stafylakis T. Development of CRIM system for the automatic speaker verification spoofing and countermeasures challenge 2015 // Sixteenth Annual Conference of the International Speech Communication Association «INTER-SPEECH 2015». 2015.

16. Bachan J., Kuczmarski T., Francuzik P. Evaluation of synthetic speech using automatic speech recognition // Proc. XIV International PhD Workshop OWD. 2012.

17. Liu Y., Tian Y., He L., Liu J., Johnson M.T. Simultaneous Utilization of Spectral Magnitude and Phase Information to Extract Super-vectors for Speaker Verification Anti-spoofing // Sixteenth Annual Conference of the International Speech Communication Association «INTER-SPEECH 2015». 2015.

18. Norrenbrock C.R., Hinterleitner F., Heute U., Moller S. Instrumental Assessment of Prosodic Quality for Text-to-Speech Signals // Signal Processing Letters, IEEE. 2012.

19. Novoselov S., Kozlov A., Lavrentyeva G., Simonchik K., Shchemelinin K. STC Anti-spoofing Systems for the ASVspoof 2015 Challenge // 2016 IEEE International Conference on Acoustics, Speech and Signal Processing (ICASSP). 2016.
20. Wang L., Yoshida Y., Kawakami Y., Nakagawa S. Relative phase information for detecting human speech and spoofed speech, *Inter-speech*. 2015.
21. Wang L., Yoshida Y., Kawakami Y., Nakagawa S. Relative phase information for detecting human speech and spoofed speech // Sixteenth Annual Conference of the International Speech Communication Association. 2015.
22. Xiao X., Tian X., Du S., Xu H., Chng E.S., Li H. Spoofing speech detection using high dimensional magnitude and phase features: the NTU approach for ASVspoof 2015 challenge // Sixteenth Annual Conference of the International Speech Communication Association «*INTERSPEECH 2015*». 2015.

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В РАБОТЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РОССИИ

И. В. ГУРЛЕВ,

*главный научный сотрудник
научно-исследовательского центра
действительный член РАН,
доктор технических наук
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы обеспечения общественной безопасности с помощью инновационных технических средств, построенных на основе цифровых технологий: применение камер видеонаблюдения с возможностью распознавания лиц, систем хранения больших объемов данных, роботизации средств охраны и др. Одним из множества стратегических направлений совершенствования правоохранительной деятельности МВД России является развитие и совершенствование информационно-телекоммуникационных средств обеспечения общественной безопасности на основе цифровых технологий, искусственного интеллекта и роботизации.

Ключевые слова: *общественная безопасность, камера видеонаблюдения, дрон, цифровизация, искусственный интеллект, робот-полицейский.*

Цифровые технологии – самый очевидный путь повышения оперативности и эффективности работы правоохранительных органов. В нашей стране есть положительный опыт внедрения высоких технологий в столичных и крупных городах, но некоторые инновации носят ограниченный характер или зависят на стадии экспериментов и, как правило, не доходят до малых городов.

Между тем в некоторых странах использование цифровых технологий в повседневной работе полиции носит массовый характер. Например, в Нидерландах и Великобритании с помощью сканеров отпечатков пальцев сотрудники полиции могут сразу определить, находится человек в розыске в связи с причастностью к какому-либо преступлению или нет; в ОАЭ полицейские используют очки Google для сканирования автомобильных номеров, при этом изо-

бражение отсылается в единый дата-центр, где кроме выписки штрафа за нарушение правил дорожного движения номер проверяется на предмет угона. В России так же, как и во многих странах, для наблюдения за дорожным движением, массовыми мероприятиями и при проведении поисковых операций активно используются оснащенные камерами видеонаблюдения беспилотные летательные аппараты – дроны.

Также интересно, что для погашения штрафов прямо на месте за различные мелкие правонарушения в Белоруссии у милиционеров имеются портативные терминалы оплаты. Данное нововведение в республике зарекомендовало себя как эффективный способ борьбы с вымогательством и взяточничеством сотрудников правоохранительных органов и также может быть с успехом применяться в России, если, конечно, устройство не будет регулярно выходить из строя.

Оснащение полиции достижениями высоких технологий ведет к реальному улучшению показателей. В Великобритании, например, с введением нательных видеокамер для сотрудников полиции (*bodywornvide*, или сокращенно BWV) объем бюрократической работы снизился на 22,4 %, что позволяет полицейским больше времени уделять непосредственному патрулированию, которое в среднем увеличилось на 9,2 %. При этом повысилось доверие населения к сотрудникам полиции, а уровень превышения сотрудниками полиции своих полномочий в свою очередь снизился.

В России также целесообразно обязательное введение нагрудных видеокамер не в качестве исключения, а в качестве обязательного правила при задержании, составлении протокола и т. п.

Повсеместное использование российскими полицейскими нагрудных видеокамер несомненно положительно скажется на соблюдении законности сотрудниками и гражданами. Внедрение в работу МВД достижений высоких технологий, как минимум, высвободит время полицейских от бумажной работы. Например, при задержании гражданина по какой-либо причине оформление правонарушения и наложение штрафа выстраивается в сложную цепочку действий: человека сначала задерживают, доставляют в отделение, оформляют протокол, выписывают штраф, и все это может занимать несколько часов. Однако при наличии у сотрудника полиции планшетного компьютера, подключенного к единой информационной системе МВД, и портативного банковского терминала весь процесс оформления и оплаты штрафа занял бы несколько минут. Таким образом, при внедрении планшетных компьютеров, нательных видеокамер, портативного банковского терминала,

функционирующих в единой информационной системе МВД, можно говорить о росте числа законопослушных граждан, росте эффективности работы полиции по обеспечению общественной безопасности, о снижении вымогательств и взяточничества.

Тем более, что такие требования и ориентация на высокие технологии заложены в федеральном законодательстве. В ст. 11 Федерального закона «О полиции» говорится, что «полиция в своей деятельности обязана использовать достижения науки и техники, информационные системы, сети связи, а также современную информационно-телекоммуникационную инфраструктуру» [1].

Конечно, внедрение подобных гаджетов для полиции невозможно без программного обеспечения и операционной системы высокой степени защищенности, без наличия в достаточном количестве подобных средств и технической грамотности сотрудников. Многими перспективными инновациями для сотрудников полиции и внутренних войск занимается Федеральное казенное учреждение Научно-производственное объединение «Специальная техника и связь» МВД России.

Современная техническая оснащенность подразделений МВД будет способствовать повышению качества работы правоохранительных органов, повысит уровень общественной безопасности и доверие к сотрудникам. Однако когда речь идет о правах человека, гражданах страны, должно строго соблюдаться законодательство и должна действовать презумпция невиновности. Поэтому соблюдение правопорядка не должно переходить в тотальный контроль государства над личной жизнью человека.

Многие инновационные технические средства отечественного производства уже многие годы находятся на оснащении МВД России, например посты ДПС ГИБДД в столичном регионе (Москва и Московская область) еще с 2006 г. оснащены электронной системой «Поток», сопряженной с дорожными видеокамерами и светофорами. Эта система позволяет в режиме реального времени проверять проходящий автотранспорт на угон и в случае обнаружения автомобиля, числящегося угнанным, немедленно оповещает об этом госавтоинспекторов поста ДПС.

Что касается беспилотных летательных аппаратов, то уже с 2014 г. (начиная с Олимпиады «Сочи-2014») в составе специализированных авиационных отрядов полиции во многих регионах страны, наряду с привычной пилотируемой техникой (вертолетами), для контроля дорожной обстановки, воздушной разведки, борьбы с браконьерами и т. д. активно используются и беспилотники различных типов, мобильные комплексы обеспечения действий,

которые смонтированы на базе спецавтомобилей «Газель» или «Соболь» [2].

В Москве при населении более 13 млн человек работает сеть из более 170 000 стационарных камер наружного видеонаблюдения, более 25 000 камер установлены во дворах. В московском метрополитене установлено более 17 000 камер с функцией распознавания лиц [3].

Для сравнения, в Лондоне при численности населения более 8 млн человек установлено около 600 000 камер, а к 2025 г. будет более млн камер видеонаблюдения. Сейчас на 14 лондонцев приходится одна камера видеонаблюдения, но по мере совершенствования технологий и роста населения – на 11 горожан будет приходиться по одной камере видеонаблюдения [4].

Для обеспечения безопасности на дорогах в настоящее время широко применяются беспилотные летательные аппараты – дроны, позволяющие оперативно оценивать складывающуюся обстановку на автомобильных магистралях.

В настоящее время роботов-полицейских используют во многих странах, например в США, Китае, Германии, ОАЭ и др. Планируется, что к 2030 г. на работу в подразделения правоохранительных органов России для помощи сотрудникам могут внедрить роботов-полицейских, выполняющих административные функции. Основной задачей таких роботов станет консультирование граждан по вопросам дорожного движения, миграционного законодательства. Также роботы будут снимать отпечатки пальцев и направлять информацию в единую базу данных. Возможно выполнение такими роботами и других функций. Это поможет снять нагрузку с сотрудников и перераспределить их по другим более актуальным направлениям. Разработкой программного обеспечения (ПО), вводом данных и производством техники будет заниматься Пермская компания Promobot, которая занимается процессом внедрения цифровых технологий в полицию [5].

По словам директора по развитию компании «Промобот» Олега Кивокурцева, приоритетным направлением развития роботов Promobot является улучшение системы распознавания речи и лиц. В программном обеспечении устройства используется технология нейронных сетей, которая работает в трех направлениях. Первое – алгоритмы распознавания речи учитывают особенности произношения человека и язык собеседника. Второе – робот по внешнему виду определяет пол человека, а по лицу – возраст и настроение. Третье – работа с лингвистической базой, которая позволяет проанализировать и выбрать из контекста загруженного текста необхо-

димую информацию для формирования правильного ответа. Обучение робота, обладающего искусственным интеллектом, является самым трудоемким процессом создания конкретных моделей [6].

При несении службы в обстановке, представляющей угрозу жизни и здоровью сотрудников полиции и внутренних войск, для сохранения их жизней необходимо активное применение боевых роботов, беспилотных автомобилей и другой техники, особенно при проведении антитеррорстических операций в районах с нестабильной обстановкой.

Примером создания в России другого типа роботов – беспилотных автомобилей-роботов в широких масштабах могут служить проводимые в течение нескольких лет работы по созданию беспилотных автомобилей. В апреле 2020 г. на Восточно-Мессояхском месторождении были успешно завершены совместно с «Газпром нефть» и группой компаний «КАМАЗ» испытания беспилотных грузовых автомобилей. Беспилотные автомобили, как пример обучения и работы нейронных компьютерных сетей, показали свои цифровые возможности – это умение с высокой точностью передвигаться по заданным маршрутам; обмениваться информацией через дублируемые сети связи; распознавать препятствия на дороге; прогнозировать траекторию движения с учетом обстановки. Контроль беспилотных автомобилей по территории нефтепромысла и зимникам осуществлялся из единого центра управления. Тестирование показало преимущества использования беспилотников: снижение издержек на 10 – 15 %; повышение безопасности вождения – на 50 %; увеличение скорости доставки – на 50 %; неограниченную работоспособность. Также при тестировании автомобили-беспилотники не ошибались в условиях низких температур и плохой видимости, не нуждались в зарплате, перерыве на обед и отдыхе [7, с. 10].

Одной из проблем, вызывающих нарекания населения, является отказ под разными предлогами сотрудниками внутренних органов принимать заявления граждан о различных правонарушениях и жалобах, регистрация которых может ухудшить показатели работы отделений полиции или нагрузить их дополнительной работой. Данную проблему также можно решить с помощью цифровой техники. Установка информационных терминалов полностью переведет регистрацию обращений граждан в электронный вид и за счет автоматизации ряда процедур исключит вероятность уклонения сотрудников от регистрации обращений, что позволит повысить качество фиксации информации, принимаемой информации и уровень ответственности сотрудников полиции при выполнении возложенных на них обязанностей по проверке обращений граждан, при-

нятию решений и информированности о принятых решениях обратившихся граждан [8, с. 217].

Совершенствование и увеличение количества применяемых технических средств наблюдения, охраны, средств хранения больших объемов данных и др. должны способствовать созданию единой информационной базы правоохранительных органов. Единая информационная база позволит:

- увеличить эффективность работы правоохранительных органов;
- увеличить территорию контроля правопорядка;
- повысить уровень информационного обеспечения территориальных отделений полиции;
- сократить время реагирования органов внутренних дел на сообщения граждан;
- улучшить условия несения службы нарядами полиции;
- осуществлять постоянный контроль за несением службы полицейским нарядами [9, с. 21–25].

Цифровизация – это прогрессивная и очень важная часть современной социально-экономической жизни страны. В силу естественного интеллектуального и технического прогресса внедрение цифровых технологий, в том числе в правоохранительную сферу России, неизбежно.

Важными составляющими цифровой экономики являются: интернет вещей, машинное обучение, системы мониторинга, кибернетические системы, блокчейн, нейронные сети, робототехника и многие другие. Эти инструменты способствуют цифровизации и интеграции всех потоков данных при создании информационного общества и, например, программы «Безопасный город». Создание цифровых платформ управления экономикой – стратегически важная задача, которая позволит обеспечить ускоренное развитие страны на основе качественно иного уровня экономики по составу и структуре.

Цифровизация правоохранительной деятельности, как система инновационных отношений высокой эффективности, обеспечиваемая за счет создания искусственного интеллекта, автоматизации, роботизации и технологий обработки данных, остро необходима для надежного обеспечения общественной безопасности, оперативного реагирования на правонарушения и сокращение сроков расследования преступлений.

Таким образом, в заключение следует отметить, что одним из стратегических направлений совершенствования правоохранительной деятельности МВД России является развитие и совершенствование информационных и технических средств обеспече-

ния общественной безопасности на основе цифровых технологий, искусственного интеллекта и роботизации.

Другим направлением, соответственно, является совершенствование законодательства и правоприменительной практики новых технических средств.

Третьим стратегическим направлением повышения эффективности работы правоохранительных органов, на которое в современных условиях надо обратить внимание, является создание в вузах МВД России кафедр по подготовке программистов, технических специалистов и др. по информационным технологиям и защиты информации.

И последнее, никакие технические новшества не будут работать, если не создать правоохранительную систему, которая бы мотивировала сотрудников на добросовестное исполнение служебного долга и вызывала бы доверие у граждан.

Список литературы:

1. О полиции: Федеральный Закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в редакции от 06.02.2020).

2. *Елкина М.* Полиции предлагают взять на службу дроны // Портал «Известия», <https://iz.ru/news/602518> (дата обращения: 05.09.2020).

3. Технология распознавания лиц: реалии и перспективы // Портал «Рамблер», <https://news.rambler.ru/other/41754205-tehnologiya-raspoznavaniya-lits-realii-i-perspektivy/> (дата обращения: 01.09.2020).

4. Количество видеокамер наблюдения в Лондоне: по одной на каждые 14 человек // Портал «Worldvision», <https://worldvision.com.ua/kolichestvo-videokamer-nabludeniya-v-londone-po-odnoy-na-kazhdye-14-zhiteley/> (дата обращения: 01.09.2020).

5. *Суворцев А.* Робокоп по-русски: полиция начнет использовать роботов // Портал «Аргументы недели», <https://yandex.ru/turbo/s/argumenti.ru/society/2019/10/635087> (дата обращения: 05.09.2020).

6. Как русская робототехническая компания Promobot добилась успеха в мире // Портал «Nanojam», <https://nanojam.ru/news/kak-russkaya-robototekhnicheskaya-kompaniya-promobot-dobilas-uspekha-v-mire> (дата обращения: 05.09.2020).

7. *Гурлев И. В.* Цифровизация экономики России и проблемы роботизации // Вестник Евразийской науки, 2020 № 4, <https://esj.>

today/PDF/08ECVN420.pdf (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ. 12 с.

8. *Семененко Г. М., Стрижченко И. А.* К вопросу эффективности применения информационно-телекоммуникационной технологии приема обращений граждан в органы внутренних дел // Международный научный журнал «Символ науки». 2015. № 8.

9. *Белозеров О. И., Андрейченко П. М.* Тенденции развития информационных технологий в системе правоохранительной деятельности // Сб. матер. Всероссийской научно-практической конференции «Правовая культура России: современное состояние и тенденции развития. Трибуна молодых». 2019.

КАРАНТИН И САМОИЗОЛЯЦИЯ КАК НОВАЯ ЭКЗИСТЕНЦИАЛЬНАЯ СИТУАЦИЯ

А. В. ДЕНИСОВА,

*профессор кафедры теории и методологии
государственного управления,
доктор философских наук, профессор
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье представлена философско-антропологическая характеристика переживания карантина в разных исторических условиях и обстоятельствах. Показаны особенности переживания карантина в России в XVII в. Приведены экзистенциально окрашенные данные о мироощущении в период карантинных мероприятий, установленных в связи с пандемией COVID-19. Обоснована возможность рассмотрения режима самоизоляции в двух аспектах: позитивно-рациональном и пессимистически-эмоциональном. Показана смысловая новизна экзистенциальной ситуации, возникшей весной 2020 г. на территории Российской Федерации.

Ключевые слова: *экзистенциальная ситуация, карантин, самоизоляция, философско-антропологический смысл, миропереживание.*

Исследование прохождения карантинных мероприятий, обусловленных пандемией COVID-19, включает в себя множество сторон и аспектов. Такие исследования только начинаются, но в философско-антропологическом смысле они имеют особую значимость. Фиксация мироощущения человека, его мыслей и поступков в ситуациях, выходящих за рамки привычных жизненных граней, помогает выявлению смыслов, определяющих нашу жизнь. При этом для философской антропологии важно не только зафиксировать ценностно-смысловые ориентиры, но и понять тенденции, просматривающиеся в развитии человеческого существования. Карантин является типично экзистенциальной ситуацией, т. к. ставит человека на грань свободы и ответственности, заставляя осмысленно делать жизненный выбор.

Карантин – термин, очевидно, итальянского происхождения, использовался примерно с XIV в. для обозначения периода времени, в течение которого корабли, прибывавшие в крупнейшие евро-

пейские порты (в первую очередь Геную и Венецию) из азиатских стран, должны были стоять на рейде для проверки эпидемиологической обстановки на судне. Первоначально этот срок был определен в 40 дней. Таким способом портовые города Европы стремились обезопасить себя от эпидемий чумы, оспы и холеры, которые могли быть завезены из Египта или Константинополя. В последующем понятие «карантин» расширило свой объем и стало означать многообразные мероприятия по изоляции предполагаемых очагов инфекции с целью обезопасить еще не зараженные территории и проживающих на них людей. Карантинные мероприятия широко проводились начиная с эпохи Нового времени, были обоснованы в ходе развития клинической медицины и получали поддержку со стороны государственных органов. Как правило, для проведения карантинных мероприятий использовались армия, а в последствии и полиция, которые применяли достаточно жестокие средства изоляции зараженных территорий. В то же время со стороны населения карантинные мероприятия не находили поддержки. Это было обусловлено рядом обстоятельств. Во-первых, карантинные ограничения были направлены, в первую очередь, на механическую изоляцию больных и людей, с ними связанных. А это означало разрыв социальных связей, в основном экономических. Торговцы терпели грандиозные убытки, изолированное население не получало никакой помощи извне, а болезни разрастались среди голода и нужды. В Москве во время чумы 1654 г., как сообщает Е. Звягинцев, ссылаясь на сведения, собиравшиеся дьяками Земского приказа, среди дворовых людей основных боярских родов, живших в кремле и Китай-городе, смертность достигала 85 %, а у князя Трубецкого достигла 97 %, что можно считать поголовным вымиранием [1]. Во-вторых, эпидемии свирепствовали в основном среди городской и сельской бедноты. Учитывая общую культурно-историческую обстановку, высокий уровень традиционной религиозности и отсутствие понимания действий властей, следует полагать, что никакой поддержки карантинных мер ожидать не приходилось. Как в европейских странах, так и в России на фоне эпидемий разворачивались бунты, спровоцированные голодом и смертью. «Принудительные карантин и изоляторы, дезинфекция жилищ, закрытие внутригородских рынков и прекращение подвоза съестных припасов, запрещение въезда и выезда из города, закрытие торговых бань, приостановка работ на фабриках и угроза вывезти последние вовсе из Москвы, сжигание платья и пожитков, принадлежавших умершим, запрет на открытое церковное отпевание покойников, на их обмывание и последнее целование родными – все эти и подобные

меры живо затрагивали разнообразные стороны жизни москвичей. При этом задевали они главным образом те слои населения, которые в дворянских устах именовались «подлыми»; оставшиеся же в городе состоятельные москвичи имели возможность откупиться и обойти любое запрещение при помощи взятка чиновникам и служащим», – пишет Е. Звягинцев [1, с. 57]. Следует подчеркнуть, что даже самый примитивный карантин обусловлен возникновением угрозы для жизни человека, напоминает о приближающейся смерти и таким образом рождает то, что в философии XX столетия стали называть экзистенциальной ситуацией. Страх за свою жизнь и жизнь близких является тем эмоциональным фоном, который сопровождает любые карантинные ограничения, и это является общей константой для всех времен и народов, которые подвергаются эпидемической угрозе.

Какие же новые формы приобретает карантин в XXI веке? Как изменившееся человеческое существование повлияло на восприятие карантинных мер?

Общественные трансформации привели к значительным сдвигам не только в обеспечении достаточно высокой степени безопасности жизни и здоровья человека, живущего в начале XXI столетия. Пожалуй, важнейшим положительным итогом следует считать возросший уровень рациональности человеческого существования. Он проявляется, во-первых, в накоплении многочисленных алгоритмов деятельности, направленной на предупреждение и борьбу со смертельными природно-техногенными угрозами, во-вторых, в заботе современного человека о своем здоровье и здоровье близких, сознательном обеспечении этой заботы. Следует, конечно, оговорить условность данного обобщения, т. к. очевидно, что речь идет о некоей «среднестатистической установке», которая зависит от уровня цивилизационных сдвигов. Наблюдения, опубликованные участниками происходящих процессов, репортерами, выдающими каждый день свои впечатления в СМИ, создали пеструю картину собственно человеческого проживания карантина в период пандемии COVID-19. Среди основных карантинных мероприятий – феномен самоизоляции, пожалуй, беспрецедентная для прошлых эпох мера, которая была введена весной 2020 г. в Российской Федерации. Указом мэра Москвы от 29 марта 2020 г. № 34-УМ «О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ» режим самоизоляции был введен в столице. В экзистенциальном аспекте самоизоляция имеет два модуса: позитивно-рациональный и пессимистически-эмоциональный. В первом человек концентрируется на решении жизненных задач и попытках максимального

замещения утраченных возможностей с помощью новых средств. Особенно ярко это проявилось в сфере бизнеса. Исследование, проведенное среди «работников умственного труда» (имеются в виду представители бизнес-сообщества) в мае – июне 2020 г., показало интересную субъективную оценку сложившейся ситуации: «Локдаун помогает нам концентрироваться на самых важных делах. Мы тратим на 12 % меньше времени на большие встречи и на 9 % больше общаемся с клиентами и сторонними партнерами. Локдаун позволяет нам взять ответственность за свое расписание. Работа кажется нам более осмысленной. Мы воспринимаем ее как более ценную не только для работодателя, но и для нас самих» [2]. Правда авторы отмечают продуктивность только в краткосрочной перспективе, и высказывают опасение относительно «долгосрочной эффективности, креативности и устойчивости» [2], что делает приведенную позитивно-рациональную оценку ситуативных вызовов карантина скорее исключением, чем правилом. Более распространенной стала пессимистическая оценка сложившейся ситуации, хорошо иллюстрируемая отзывами, связанными с функционированием сферы образования, где обучающиеся и преподаватели на всех уровнях, а также родители школьников весьма низко оценивают результативность обучения «на удаленке». Эмоциональный «градус мироощущения» в период карантина измеряет, как обычно, искусство. Очень точно его зафиксировала одна из участниц проекта виртуального музея самоизоляции Елена Белянина, написавшая: «На карантине для меня мало что изменилось, но ощущение схлопнутости мира вокруг усилилось во много раз. Глобализация осталась только онлайн, и привычный городской маршрут сократился до минимума, если вообще не исчез» [3].

Вывод. Экзистенциальность новой карантинной ситуации проявилась в конечном итоге в том, что многие печальные сопутствующие ей переживания индивидов, в конечном счете, были нивелированы языком права, который «стал в современном мире единственным общим и широко понимаемым, который у нас есть для разговора о благах и целях человека» [4, с. 156]. Появление в этом языке термина «самоизоляция» стало, по нашему мнению, своеобразным достижением нашего времени. Этот термин артикулирует свободу выбора человеком стратегии поведения в условиях карантина, позволяя тем самым сознательно ограничивать себя так, как того требуют разнообразные государственные (т. е. внешние человеку) инстанции. В этом видится большое преимущество эпохи рационализма, которая на рубеже XX – XXI вв. была многократно и не всегда обоснованно подвергнута критике. В российском обще-

стве существенно возрос уровень сознательного и законопослушного поведения в условиях экстремальных вызовов, что может служить основой успешного дальнейшего развития страны.

Список литературы:

1. *Звягинцев Е.* Чума в Москве в XVII-XVIII вв. // М.: Научная цифровая библиотека PORTALUS.RU. Дата обновления: 10 октября 2007. URL:https://portalus.ru/modules/rushistory/rus_readme.php?-subaction=showfull&id=1192035923&archive=1450387290&start_from=&ucat=& (дата обращения: 29.08.2020).
2. *Биркиншоу Д., Коэн Д., Стах П.* «Сложно, но продуктивно»: как пандемия изменила отношение к работе из дома // <https://hbr-russia.ru/karera/upravlenie-vremenem/839074> (дата обращения: 09.09.2020).
3. *Столярова Г.* Музей самоизоляции открылся в Петербурге // <https://www.vedomosti.ru/lifestyle/articles/2020/09/07/839054-muzei-amoiizolyatsii-otkrilsya-v-peterburge> (дата обращения: 09.09.2020).
4. *Фукуяма Ф.* Наше постчеловеческое будущее: Последствия биотехнологической революции / Ф. Фукуяма; пер. с англ. М. Б. Левина. М.: ООО «Издательство АСТ»; ОАО «ЛЮКС», 2004.

БАНКОВСКОЕ МОШЕННИЧЕСТВО В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ COVID-19

С. И. ДОЛГАНОВ,

*адъюнкт факультета
подготовки научных и научно-педагогических кадров
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются проблемы предупреждения преступлений в сфере банковской деятельности в период пандемии COVID-19. В статье будут рассмотрены различные способы совершения преступлений в сфере банковской деятельности с участием персонала банковских организаций, общие и специальные меры их предупреждения.

Ключевые слова: *экономическая безопасность, преступление, предупреждение, банковская деятельность, информационные технологии.*

По мере того как коронавирус COVID-19 продолжает распространяться по всему миру, правительства пострадавших стран вводятся меры для замедления его распространения и сведения к минимуму негативных последствий. Однако учитывая, что принимаемые меры зачастую приводят к относительно длительному спаду в экономике, становится очевидным неизбежный финансовый кризис. Масштабы кризиса еще не оценены, но то, что во время рецессии уровень занятости и доходы населения резко падают, а случаи мошенничества возрастают, являются, по мнению большинства криминологов, взаимосвязанными явлениями [1, с. 136].

Согласно официальной статистике правоохранительных органов за период с января по май 2020 г. в России каждый пятый факт хищения связан с кражей денежных средств с банковского счета (58 993 из 289 386) [2, с. 5]. За указанный период более чем вдвое увеличилось количество мошенничеств с использованием электронных средств платежа (+113,3 %, 11 248) [2, с. 6]. В целом рост числа преступлений связанных с финансово-кредитной системой, составил 2,2 % (16 622) [3, с. 45].

Во время действия карантинных мер, в числе которых были ограничения, связанные с посещением организаций, произошло существенное увеличение количества банковских транзакций,

совершаемых с использованием удаленного доступа. При этом некоторые переводы имели криминальный характер и ввиду достаточно распространенных причин (конфиденциальность данных, банковская тайна и отсутствие сотрудничества между банками) часть из них до настоящего времени остаются не выявленными. Учитывая, что сохранность денежных средств клиентов и их защита от мошеннических действий является одной из ключевых обязанностей финансовых учреждений, можно сказать, что ответственность за причинение ущерба гражданам и организациям лежит не только на мошенниках, криминальных сообществах или международных организованных преступных группах, но и на банках.

В современной банковской системе даже банки среднего размера имеют сотни тысяч клиентов. Каждый день открываются тысячи счетов, и миллионы транзакций осуществляются в основном через Интернет или через банкоматы. Поэтому банкам очень сложно выявить подозрительные транзакции, совершенные через счета, используемые преступными группами.

В период пандемии COVID-19 количество совершаемых транзакций существенно увеличилось, привлекая таким образом внимание криминалитета. Согласно результатам исследования Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF) не все банковские организации, физически закрывшие свои офисы и сократившие часы работы, способны эффективно осуществлять деятельность по ведению клиентов и проверке личности удаленно. В ходе исследования было установлено, что банки могут исключать определенные этапы проверки личности клиентов на время изоляции, также было отмечено, что не все финансовые учреждения оснащены необходимыми средствами для осуществления проверки личности клиентов на удаленной основе [4, с. 11].

В период жесткого контроля за соблюдением режима самоизоляции мошенники проявили изобретательность, что проявилось в появлении новых способов обмана граждан. Из числа схем, получивших наибольшее распространение, стоит отметить мошеннические действия с удаленными транзакциями через интернет, похищение персональных данных клиентов банков с дальнейшим их неправомерным использованием.

Согласно одной из устоявшихся классификаций банковское мошенничество можно разделить на:

- инсайдерское мошенничество (мошеннические действия персонала банковских организаций);
- аутсайдерское мошенничество (преступники являются внешними по отношению к банковской системе);

– совместные мошеннические действия группы лиц из числа сотрудников банка и внешних (по отношению к банковской системе) преступных элементов.

Под инсайдерами подразумеваются лица, работающие в банковской системе и имеющие доступ к банковским активам и информации. В данном случае мошенничество совершается исключительно сотрудниками банковской сферы, которые используют для реализации преступного умысла свое положение и профессиональные навыки. Инсайдерское банковское мошенничество обладает высокой латентностью, так как злоумышленники могут действовать группой, с участием должностных лиц из числа руководства организации и службы безопасности. Преступные действия направлены как на завладение активами банковских организаций, так и на завладение активами вкладчиков.

Характерными чертами аутсайдерского мошенничества является то, что преступники являются внешними по отношению к банковской системе. Они обладают специальными профессиональными навыками в банковской сфере (это могут быть бывшие сотрудники банков, органов, контролирующих банковскую деятельность), а также разбираются в психологии поведения личности жертвы. Как правило, данный вид преступлений связан с получением у владельцев банковских счетов обманным путем кодов доступа к ним либо мотивация жертвы на осуществление транзакций в интересах злоумышленников. Зачастую, в попытках обмануть систему банковского контроля за проведением операций, мошенники отправляют клиентам банка ложные электронные письма с просьбой предоставить данные банковского подтверждения.

Совместное мошенничество предполагает сотрудничество между сотрудниками банка и мошенниками за пределами банковской системы. В данном случае, как правило, банки и вкладчики становятся жертвами мошеннических действий в результате предоставления сотрудниками банка данных счетов клиентов и иной информации, составляющей банковскую тайну, преступным элементам, которые и завладевают банковскими активами.

Проблеме предупреждения мошеннических действий в сфере банковской деятельности в условиях кризисов и социальных изменений достаточное внимание уделяют как отечественные [5, с. 27], так и зарубежные [6, с. 134] исследователи. При этом исследователи отмечают, что развитие банковской сферы и IT-технологий должно сопровождаться построением эффективной архитектуры управления банковскими процессами и созданием механизмов, ограничивающих количество случаев мошенничества [7, с. 21]. Одним из них можно считать информирование клиентов путем отправки им сооб-

щений о возможных мошеннических действиях, обучение клиентов финансовой грамотности.

В то время как мошенники продолжают разрабатывать новые схемы совершения преступлений, воспользовавшись замешательством (а порой и паникой) клиентов банков в связи с изменениями в мировой экономике в период пандемии COVID-19 (резкие изменения курсов валют и цен на сырье, изменение конъюнктуры рынка, снижение производства и др.), участники банковской системы должны более тесно сотрудничать с контролирующими и правоохранительными органами, что позволит более эффективно применять меры предупреждения и уголовно-правового воздействия [8 с. 30]. Также банкам следует уделять внимание внутреннему контролю, осуществлять постоянный мониторинг персонала, принимать меры, направленные на формирование у персонала нетерпимости к совершению противоправных действий.

Список литературы:

1. *Теплова Д. О.* Криминологические основы противодействия организованному мошенничеству: монография // Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия». М., 2017.

2. Сборник «Состояние преступности в России за январь – май 2020 года» // Генеральная прокуратура РФ. М., 2020.

Сборник «Состояние преступности в России за январь – май 2020 года» // ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» МВД РФ. М., 2020.

3. Обзор Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF) «Риски отмывания денег и финансирования терроризма, связанные с COVID-19, и ответные меры в области политики» / ФАТФ, Париж, 2020.

4. *Бигдай О. Б., Суйц В. П., Волошин Д. А.* Основные тенденции в области мошенничества в консолидированной финансовой отчетности // Вестник Сев.-Кав. ГТИ. 2014. № 16.

5. *Альбрехт С., Венц Дж., Уильямс Т.* Мошенничество. Луч света на темные стороны бизнеса / пер. с англ. СПб.: Питер, 1995.

6. *Трунцевский Ю. В.* О проблемах правового регулирования взаимоотношений государства и бизнеса // Юридический мир. 2011. № 4.

7. *Трунцевский Ю. В.* Меры уголовно-правового воздействия: понятие и виды // Российская юстиция. 2015. № 5.

СОСТОЯНИЕ И СТРУКТУРА ПРЕСТУПНОСТИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК И В СИСТЕМЕ СНАБЖЕНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РОССИИ

В. И. ДОЛИНКО,

*заместитель начальника
редакционно-издательского отдела
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы состояния и структуры преступности в сфере государственных закупок и в системе снабжения правоохранительных органов России. Силловые структуры России надежно стоят на охране бюджетной сферы нашей страны и ее экономического суверенитета, эффективно защищая наше государство от опасностей и рисков в сфере государственных закупок и в системе снабжения правоохранительных органов нашей страны. Актуальность данной статьи заключается в том, что в ней указано, что данное направление находится в современном русле мировых тенденций развития уголовно-правового воздействия на современную преступность в сфере обеспечения безопасности бюджетной сферы страны, главенствующую роль в котором выполняют органы государственной власти России и институты современного российского гражданского общества, что весьма актуально в настоящий период времени. Оригинальность материала состоит в том, что в настоящий момент времени в России имеется теоретическая правовая основа для противодействия преступным деяниям в системе снабжения и в сфере государственных закупок, которая законодательно закреплена нормативно-правовой базой.

Ключевые слова: *уголовная ответственность, система снабжения, противодействие преступности, государственные закупки, безопасность бюджетной сферы, уголовное право, уголовно-правовые меры.*

Современное состояние, структура и динамика преступлений, совершаемых в сфере государственных закупок товаров, услуг и работ, а также в системе снабжения правоохранительных органов России, многогранна и многоаспектна, а именно: 1) нарушения при

государственных и муниципальных закупках; 2) нарушения при получении, хранении, распределении и списании материальных ценностей и т. п. Ведь, как известно, состояние преступности в указанных областях является специфическим и имеющим свои отличительные свойства, так как затрагивают силовые структуры Российской Федерации (далее РФ).

Автором предлагается разделить совокупность данных преступлений на две отдельные группы: 1) публичные и 2) непубличные преступления в указанных областях.

К 1-й группе – публичных преступлений автором отнесены следующие преступления, содержащиеся в Уголовном кодексе РФ (далее – УК РФ) [1]: 1) злоупотребление должностными полномочиями: ст. 285 УК РФ; 2) при наличии корыстной или иной заинтересованности – превышение должностных полномочий: ст. 286 УК РФ; 3) незаконное участие в предпринимательской деятельности: ст. 289 УК РФ; 4) получение взятки: ст. 290 УК РФ; 5) дача взятки: ст. 291 УК РФ; 6) служебный подлог: ст. 292 УК РФ.

Ко 2-й группе относятся следующие преступления: 1) злоупотребление полномочиями: ст. 201 УК РФ; 2) злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами: ст. 202 УК РФ (ревизоры, проверяющие силовые структуры); 3) коммерческий подкуп: ст. 204 УК РФ.

Подчеркнем, что особенностью преступлений, совершаемых в сфере госзакупок [2] и в системе снабжения правоохранительных органов России, является, по нашему мнению, прежде всего многоликость и многоплановость должностных или служебных злоупотреблений, которые частично или полностью, навсегда (постоянно) или лишь временно существенно затрудняют справедливую реализацию законных интересов различных юридических или физических лиц России, вынужденных в своей служебной деятельности или просто в обыкновенной своей жизнедеятельности соприкасаться со статусными полномочиями российских чиновников. И только ради законных и справедливых интересов потенциальных потерпевших и должны в обязательном случае быть задействованы суровые средства российского уголовного законодательства. Из этого следует, что любой из непосредственных объектов вышеуказанных преступлений УК РФ не только ярко отражает собственные особенности общественных (социальных) отношений, но и в меньшей степени четко и ясно отражает специфику реально и ощутимо определяемого вреда, а соответственно и их предполагаемую качественную охрану уголовно-правовыми средствами российского законодательства [3].

Ясным и удобным показателем количественной стороны преступных деяний, совершаемых в сфере госзакупок и в системе снабжения правоохранительных органов РФ, непосредственно является уровень данного вида преступных деяний, который исчисляется: 1) в абсолютных величинах и 2) в относительных величинах. При исчислении уровня преступности в сфере госзакупок и в системе снабжения силовых структур в абсолютных величинах берется общее число зарегистрированных преступных деяний в указанных автором областях и количество лиц, совершивших эти преступные деяния, в масштабе всей огромной по своей территории (1/7 часть всей суши планеты Земля) Российской Федерации за определенный временной показатель (период времени). Уровень преступности в сфере госзакупок и в системе снабжения правоохранительных органов России в относительных величинах (в обыденной жизнедеятельности его называют коэффициентом) исчисляется путем соотношения числа преступных деяний (преступлений), совершенных в сфере госзакупок и в системе снабжения силовых структур России, за определенный период, с общим количеством всего населения нашей необъятной Родины или каких-либо возрастных (или общественных, социальных) групп населения из расчета, например, на 100 тыс. чел. (10 000 или 1 000 человек). К качественным показателям преступных деяний, совершаемых в сфере госзакупок и в системе снабжения правоохранительных органов, относят: 1) структуру; 2) динамику; и 3) характер преступных деяний в сфере госзакупок и в системе снабжения правоохранительных органов [4].

Специалистами и учеными под характером преступлений, которые совершаются в сфере госзакупок и в системе снабжения силовых структур России, понимается: 1) определенный вид преступной деятельности, который имеет самую наибольшую общественную опасность для государства и его общества (социума), а также 2) его распространенность в определенный период времени развития нашего суверенного государства.

Непосредственный уровень преступности в сфере госзакупок и в системе снабжения силовых структур России, а также ее структура и динамика – это, как правило, величины всегда и во все времена переменные. Указанные величины всегда, постоянно и полностью зависят от целого ряда определенных и взаимосвязанных между собой качественных факторов, которые в той или иной степени влияют на показатели преступных деяний в сфере госзакупок и в системе снабжения правоохранительных органов и которые всегда необходимо строго и скрупулезно учитывать при оценке преступ-

ности в вышеуказанных нами областях, а именно: 1) факторы развития экономики России в настоящий момент времени; 2) факторы социального положения российского общества в стране; 3) правовые факторы состояния законодательной базы государства [5].

Структура преступных деяний, которые совершаются преступниками в сфере госзакупок и в системе снабжения правоохранительных органов России, всегда определяется определенным соотношением (или иначе удельным весом) в преступности ее конкретных видов, а также групп преступных деяний, которые законодателем классифицируются: 1) по уголовно-правовым; либо 2) по криминологическим основаниям, а в данном случае это те преступные деяния, которые совершаются в сфере госзакупок товаров, услуг и работ, а также в системе снабжения силовых структур РФ.

Структура преступности в сфере госзакупок товаров, услуг и работ, а также в системе снабжения силовых структур России представляется автором исследования по различным определенным видам, так называемых нами группировочных признаков и выражается автором в процентах, а именно: 1) уголовно-правовые признаки: а) форма вины; б) мотивы преступной деятельности в сфере госзакупок и в системе снабжения силовых структур России; в) степень тяжести преступных деяний в сфере госзакупок товаров, услуг и работ, а также в системе снабжения силовых структур России; г) степень организованности преступных лиц и их сообщников; д) степень вооруженности преступников и их сообщников и т. д.; 2) криминологические признаки: а) отрасли народного хозяйства нашей страны (госзакупки и снабжение осуществляется во многих сферах и отраслях экономики России: продовольствие, транспорт, горюче-смазочные материалы (далее ГСМ), вещевое имущество, боеприпасы и вооружение, обеспечение средствами связи и т. д.); б) мотивационная направленность личности преступников и их сообщников, совершающих преступные деяния в сфере госзакупок товаров, услуг и работ, а также в системе снабжения силовых структур России; в) место и время совершения преступных деяний в сфере госзакупок товаров, услуг и работ, а также в системе снабжения силовых структур России и т. п.; 3) социально-демографические признаки преступных деяний в сфере госзакупок товаров, услуг и работ, а также в системе снабжения силовых структур России: а) пол преступников (в основном мужчины); б) возраст виновных лиц (30 45 лет); в) образование (преобладает высшее) и их г) социальное положение и т. д.

Динамика преступности в сфере госзакупок товаров, услуг и работ, а также в системе снабжения правоохранительных органов

РФ это показатель качественного изменения ее конкретного уровня, а также ее структуры за тот или иной период времени (так называемый временной промежуток). В нашем конкретном случае, для четкого определения динамики преступности в сфере государственных (или муниципальных) закупок товаров (услуг и работ), а также в системе обеспечения (снабжения) силовых структур РФ позволяет всем нам четко и ясно установить определенные закономерности, а также однозначные тенденции ее качественного развития, а именно: а) уровень снижения преступности; или б) наоборот – рост преступности в указанных нами областях, а также изменения в своей организации (структуре) и т. п.

Для четкого определения динамики преступности в сфере госзакупок товаров, услуг и работ, а также в системе снабжения правоохранительных органов России вычисляют такие ее показатели, как:

1) темп прироста преступных деяний в сфере госзакупок товаров, услуг и работ, а также в системе снабжения правоохранительных органов России;

2) абсолютный прирост преступности в сфере госзакупок товаров, услуг и работ, а также в системе снабжения правоохранительных органов;

3) темп роста преступности в сфере госзакупок товаров, услуг и работ, а также в системе снабжения правоохранительных органов России.

Огромное влияние на динамику преступности в сфере госзакупок товаров, услуг и работ, а также в системе снабжения правоохранительных органов России как социального и правового явления влияют две основные группы нижеуказанных автором исследования факторов:

1) юридические факторы: а) изменения российского уголовного закона (УК РФ); б) уровень раскрываемости преступных деяний в сфере госзакупок товаров, услуг и работ, а также в системе снабжения правоохранительных органов России; в) обеспечение уголовно-правовыми мерами неотвратимости ответственности за преступления в сфере госзакупок товаров, услуг и работ, а также в системе снабжения правоохранительных органов России и т. п.;

2) социальные факторы, которые определяют сущность преступных деяний в сфере госзакупок товаров, услуг и работ, а также в системе снабжения правоохранительных органов России, а также ее общественную опасность: а) условия и причины преступлений, совершаемых в сфере госзакупок товаров, услуг и работ, а также в системе снабжения правоохранительных органов России; б) количество населения в стране; в) миграция населения в стране и т. д.

Необходимо отметить тот немаловажный факт, что в сфере госзакупок товаров, услуг и работ, а также в системе снабжения правоохранительных органов России достаточно широко распространены должностные преступления. Важно, что взяточничество (ст. 290 УК РФ – получение взятки и ст. 291 УК РФ – дача взятки) относится именно, по мнению автора, к должностной преступности, а должностная преступность в свою очередь представляет собой целую определенную совокупность совершаемых должностными лицами в РФ преступных деяний против: 1) государственной власти; 2) интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления России [6].

Опасность для всего нашего социума должностных преступлений состоит, по мнению автора, именно в том, что: 1) нарушается нормальный режим функционирования всех уровней органов госвласти: а) муниципальный уровень; б) уровень субъектов РФ; в) федеральный уровень; а также 2) дискриминируются права и законные интересы граждан РФ, индивидуальных предпринимателей (далее ИП) и юридических лиц.

В результате совершения должностных преступлений в сфере госзакупок, а также в системе снабжения силовых структур РФ наносится огромный финансово-экономический, а также моральный ущерб гражданам РФ, юридическим лицам, ИП и происходит явная по своей сути дискредитация госвласти в целом и на всех уровнях нашего социума [7].

Должностные преступления в сфере госзакупок, а также в системе снабжения силовых структур РФ не только резко снижают их авторитет в нашем социуме, но и подрывают у наших граждан уверенность в своем будущем и в будущем своих детей [8].

Должностными лицами, которые выполняют организационные, а также распорядительные функции, являются специально уполномоченные лица, которые осуществляют полномочия по руководству: 1) госорганом либо органом местного самоуправления; 2) коллективами муниципальных и госучреждений; а также 3) отдельными сотрудниками (работниками) вышеуказанных организаций и учреждений. В круг специальных полномочий входит: а) эффективная организация труда подчиненных сотрудников (работников); б) принятие различных мер поощрения и наложения дисциплинарных взысканий на подчиненных; в) подбор, обучение, переподготовка и расстановка кадров; г) поддержание на необходимом уровне служебной дисциплины и законности; и т. д.

Должностными лицами, которые выполняют административные, а также хозяйственные функции, являются уполномоченные

законом лица, которые правомочны по своему статусу и от имени закона совершать определенные действия по распоряжению или управлению госимуществом, а также муниципальным имуществом и материальными ценностями путем установления определенного порядка его хранения, перевозки, распределения и реализации, в том числе и руководители финансовых, а также хозяйственных подразделений организаций и учреждений РФ.

Важной криминологической особенностью должностных преступлений в РФ является их значительное разнообразие по своей структуре. Во-первых, это преступные деяния против интересов государственной службы и службы (работы) в органах местного самоуправления РФ, а также преступные деяния против интересов госвласти. К указанной нами категории должностных преступлений законодатель относит получение взятки, а также другие преступные деяния, предусмотренные УК РФ. Отметим также, что кроме этого, к должностным преступлениям, предусмотренных УК РФ, могут быть отнесены иные различного рода противоправные деяния лиц, совершаемые с использованием своего служебного положения, если они являлись на момент совершения преступного деяния соответствующими должностными лицами.

Тщательный и скрупулезный криминологический анализ указанных преступных деяний позволяет нам рассматривать совершение некоторых из этих преступных деяний как проявление коррупционной преступности в РФ.

Отметим тот факт, что коррупция охватывает лишь те должностные преступления, совершение которых обуславливается подкупом соответствующих должностных лиц. Однако коррупционная преступность в РФ включает и различного рода разнообразные противоправные деяния и не должностных лиц в РФ, осуществляемые как: 1) в сфере коммерческой деятельности, так и соответственно и 2) в сфере государственной служебной деятельности [9].

Как итог отметим, что качественное применение уголовно-правовых мер при обеспечении уголовно-правовой охраны сферы закупок товаров, услуг и работ для муниципальных или государственных нужд, а также системы снабжения правоохранительных органов России является для нашей независимой страны, несомненно, одной из важнейших государственных задач и приоритетов, так как это позволяет эффективно расходовать средства российского бюджета и стабильно поддерживать работу силовых структур России на необходимом уровне, что, несомненно, очень важно для повышения обороноспособности нашего суверенного государства.

Список литературы:

1. Уголовный кодекс Российской Федерации. М., 2020.
2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ.
3. *Файбусович К. Б., Долинко В. И.* Некоторые аспекты коррупции в зарубежных странах и в Российской Федерации: сборник материалов межвузовской научно-практической конференции «Актуальные проблемы противодействия коррупции в контрактной системе госзакупок России». 2017.
4. *Гапоненко В. Ф., Долинко В. И.* Эффективность системы материально-технического снабжения органов внутренних дел Российской Федерации в особых условиях как фактор экономической безопасности // Вестник Воронежского института МВД России. 2012. № 3.
5. *Долинко В. И.* Уголовно-правовая охрана экономической безопасности стран – членов Содружества Независимых Государств // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 4 (52).
6. *Яковлева А. В., Алабердеев Р. Р., Андросов С. М., Афищинский В. А., Бабак Ю. Н., Баширова Н. В., Беспалько А. А., Бойко М. В., Бурбело О. А., Быкова К. В., Гапоненко А. В., Гассий В. В., Герасимов А. В., Головкин М. В., Долинко В. И., Еськов С. В., Злобина И. В., Калинина Н. Н., Камкия Б. А., Кизим А. А. и др.*: Механизм экономико-правового обеспечения национальной безопасности: опыт, проблемы, перспективы. Краснодар, 2012.
7. *Долинко В. И.* Исторический аспект уголовно-правовой охраны экономической безопасности российского государства // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 1 (49).
8. *Артемьев Н. В., Латов Ю. В., Наумов Ю. Г. и др.* Криминализация экономики и экономическая безопасность: учебник. М.: Академия управления МВД России. 2018. 252 с.
9. *Нестеров Д. О., Долинко В. И.* Особенности оперативно-розыскного процесса при противодействии экстремистской деятельности: сборник научных статей «Правоохранительная деятельность территориальных органов МВД России: проблемы и пути их решения». М., 2017.

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ «КРИМИНАЛЬНОГО АНАЛИЗА»

М. В. ДУЛЬЦЕВ,

*начальник отдела по исследованию
проблем отраслевого управления
научно-исследовательского центра,
кандидат юридических наук
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье рассматриваются понятие и виды криминального анализа оперативной обстановки и возможности использования современных информационных систем анализа и прогнозирования преступности на основе опыта зарубежных стран (Великобритании, США, Канады).

Ключевые слова: *криминальный анализ, штатный криминолог, криминальный аналитик, аналитическая деятельность, виды криминального анализа.*

Преступность, являясь сложным социальным явлением, находится в постоянном развитии. Борьба с новыми видами преступлений, способами их совершения является, по сути, ответной реакцией правоохранительных органов, реализуемой посредством выработки норм права, а также новых методов противодействия и профилактики преступности. В этой связи прогнозирование представляется неотъемлемой частью борьбы с криминальным миром.

С точки зрения внедрения информационных технологий в деятельность полиции на сегодняшний день страны Западной Европы и США являются наиболее развитыми.

Используемые в России информационные технологии безусловно приносят определенные плоды на ниве противодействия преступности. Например, положительный результат приносит использование аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»; предпринимаются попытки создания искусственного интеллекта в целях борьбы с преступностью. Вместе с тем отсутствие унифицированных стандартов, требований к обрабатываемой информации, используемых в информационных системах правоохранительных органов Российской Федерации, не позволяет в полной мере говорить о наличии полноценной системы анализа [1 с. 117–120]. В этой

связи, на наш взгляд, теоретические воззрения и накопленный практический опыт применения средств прогнозирования зарубежных криминологов (более 30 лет) представляет интерес как для отечественных исследований, так и применения в оперативной служебной деятельности полиции и профилактике преступности.

Технический прогресс, который позволил проводить анализ большого количества данных, послужил основанием и для выделения в ряде зарубежных стран (*Великобритании, США, Канады, Австралии и др.*) категории как «криминальный анализ». Термин «криминальный анализ» имеет дискуссионный характер ввиду отсутствия единого подхода к формулировке цели криминального анализа для различных подразделений полиции.

Под криминальным анализом, с одной стороны, понимается картирование преступлений для подготовки статистических данных и их последующего анализа. С другой – анализ, прежде всего, различных сообщений полиции и иной информации для оказания помощи следователям при производстве по тяжким преступлениям. При этом роль криминального аналитика различается в зависимости от поставленных перед ними задач.

Криминальный анализ прежде всего представляет собой процесс анализа преступности. В частности, это разделение противоправных действий на составляющие в целях изучения их сути и информативной ценности полученных сведений. Цель криминального анализа – найти важную информацию в многочисленном потоке данных и распространить эти сведения среди сотрудников правоохранительных органов для оказания им помощи в пресечении и профилактике противоправной деятельности.

Первые упоминания о категории «криминальный анализ» относятся еще в 1963 г. к В. Уилсону. На сегодняшний день зарубежными учеными предлагаются различные понятия криминального анализа [2, с. 3; 3, с. 1; 4, с. 7], в той или иной мере отражающие его сущность.

В узком смысле под криминальным анализом понимается «комплекс систематических и аналитических процессов, направленных на обеспечение своевременной и относящийся к делу информации по отношению к криминальному паттерну и тенденции к взаимодействию для содействия работникам оперативных служб, а также управленческому персоналу в планировании использования ресурсов для предотвращения и подавления криминальной активности» [5 с. 12].

При этом под паттерном (pattern) понимаются два или более инцидента, связанных общим причинным фактором, обычно лич-

ностью нарушителя, местом совершения преступления или целью преступления, шаблоном поведения. Паттерны обычно являются краткосрочными явлениями.

И, в широком смысле, криминальный анализ – «это систематическое исследование преступности и беспорядков, а также других вопросов, относящихся к компетенции полиции, включая социодемографические, географические и температурные факторы. Цель такого исследования состоит в том, чтобы помочь полиции в задержании преступника, снижении показателей преступлений и беспорядков, профилактике преступности и оценке» [6, с. 3].

В правоохранительных органах распространены ошибочные представления о роли криминального аналитика. Под которым нередко понимается статистик или сотрудник, занимающийся сложным математическим анализом преступности. Это распространенное заблуждение возникло в связи с тем, что статистические данные используются при анализе преступности, но являются лишь одним из инструментов в попытках выявления множества аспектов, связанных с преступностью, а также выявления паттернов и связи между переменными. Криминальный анализ – это гораздо больше, чем использование статистики. Уделение внимания только статистике существенно ограничивает потенциал криминального анализа в полиции. В результате значительный массив информационных ресурсов полиции зачастую бывают не задействованы в механизме раскрытия преступления. Предоставление статистических данных о преступности для полиции важно, но это не должно быть единственным параметром криминального анализа. Криминальный анализ должен способствовать принятию управленческих решений и являться основой стратегического планирования на всех уровнях полицейской деятельности.

Результаты деятельности криминального аналитика позволяют:

- воспользоваться многообразием информации, существующей в правоохранительных органах, в уголовной статистике;
- максимизировать использование ограниченных ресурсов правоохранительных органов;
- своевременно информировать правоохранительные органы о тенденциях преступности в целом и о конкретных преступлениях и паттернах;
- иметь объективные средства для доступа к криминальным проблемам на различных уровнях (местном, региональном, национальном, глобальном, внутри и между правоохранительными органами);
- выявлять и предупреждать преступность;

– удовлетворять потребности правоохранительных органов в изменяющемся обществе в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

В настоящее время выделяют следующие виды криминального анализа:

1. Тактический криминальный анализ.
2. Стратегический криминальный анализ.
3. Административный криминальный анализ.
4. Следственный криминальный анализ.
5. Разведывательный анализ.
6. Анализ действий.

Тактический криминальный анализ включает в себя анализ данных о том, где, когда и как было совершено преступление в целях принятия неотложных мер по борьбе с преступностью. Подразделения, занимающиеся тактическим криминальным анализом, работают в тесном взаимодействии с сотрудниками патрульных служб и оперативными сотрудниками. Цель тактического анализа заключается в содействии быстрому реагированию на проблемы преступности. Одна из задач криминального анализа заключается в выявлении существующих моделей преступной деятельности, а также в прогнозировании возможных криминальных событий.

Криминальные паттерны, как правило, определяются географическим положением (конкретные преступления, сгруппированные в географической области). Однако криминальный паттерн может выходить за пределы определенной географической области. Паттерн подразумевает сходства преступного поведения, которые повторяются, например, в умысле. В этой связи тип преступления, существующий в паттерне, должен иметь, по крайней мере, одну повторяющуюся переменную: место, время, цель, или способ совершения преступления).

Серия преступлений представляет собой паттерн, в котором есть основания полагать, что преступления совершил(и) один и тот же человек (группа людей). Выявление серии преступлений на ранних стадиях преступной деятельности является основной задачей тактического криминального анализа. Рассматривая способ совершения преступления, аналитик может прийти к некоторым выводам в отношении даты, времени и места будущих криминальных событий, совершенных серийно. Аналитики, занимающиеся тактическим криминальным анализом, разрабатывают общие параметры подозреваемого и жертвы на основе данных, полученных из различных источников.

Так, примером эффективного тактического криминального анализа является выявление серии преступлений на основе анализа грабежей, разбойных нападений, преступлений сексуального характера в определенной географической области, где подозреваемый и способ совершения преступления схожи.

Тактический криминальный анализ проводится с использованием актуальных данных. Сводки о происшествиях дополняют данные, которые относятся к паттерну или серии и должны быть доступны для анализа. При подготовке отчета на основании криминального анализа аналитик осуществляет сбор данных, включающих в себя: профиль подозреваемого, профили жертв, факторы, повлиявшие на способ совершения преступления, место совершения преступления (например, тип помещения), время совершения преступления, а также другие факторы, которые могут способствовать установлению личности преступника по мере появления новых следов преступления (преступлений).

Факторы тактического криминального анализа также включают в себя учет изменений оперативной обстановки. Концепция предупреждения преступности делает акцент на изменение окружающей среды после тщательного анализа внешних, в том числе природных, способствующих совершению преступлений (например, такие условия, способствующие совершению ограблений, как: плохое освещение, заросшие кустарниками или деревьями участки местности, доступность основных магистралей в качестве путей отхода преступников, неисправные дверные замки и др.).

Рекомендации по изменению предполагаемого поведения жертвы (виктимного поведения) также могут помочь предотвратить преступление. Так, информация о совершении серии карманных краж в отношении пожилых женщин в магазинах, выявленная на основании тактического криминального анализа, может быть распространена с помощью СМИ. Таким образом, через средства массовой информации потенциальные жертвы преступления могут получить предупреждение и изменить свое поведение.

Стратегический криминальный анализ связан с исследованием перспективных проблем и направлен на планирование долгосрочных проектов. Стратегические аналитики изучают долгосрочные увеличение или уменьшение преступности, известные как «тенденции в области преступности» (тренд преступности). Тренд преступности – это направление движения преступности, которое отражает отсутствие изменения или динамику периодичности преступности в пределах определенной юрисдикции или области. Например, стратегические аналитики могут также исследовать увеличение

числа краж автомобилей в зимние месяцы (так как граждане прогревают свои автомобили, оставляя их в различных местах без присмотра и открытыми). Другим примером может служить разработка плана-стратегии уменьшения количества краж, совершаемых через открытые двери гаражей, которые чаще происходят летом (так как граждане оставляют их открытыми в течение длительного периода времени).

Стратегические криминальные аналитики могут предоставлять информацию для сотрудников, занимающихся профилактикой преступлений и охраной правопорядка. Совместные группы могут проводить работу по выявлению роста преступности в конкретных областях, разрабатывать планы действий по решению каждого вопроса, для снижения уровня преступности на территории обслуживания.

Поскольку государственные органы перенимают стратегии успеха бизнеса с целью экономии средств и максимально эффективного использования ресурсов, то важность стратегического анализа преступности становится все более актуальной. При этом акцент на экономическую эффективность и активную роль полицейской деятельности несомненно требует проведения стратегического анализа преступности.

Административный криминальный анализ фокусируется на предоставлении сводных данных, статистических сведений и иной актуальной информации руководителям полиции. Данный тип анализа включает в себя подготовку руководителям отделов, командному составу и должностным лицам, а также другим муниципальным, государственным и общественным служащим информации о преступлениях. Такие доклады служат информационной поддержкой руководителям, помогая эффективно организовать использование сил и средств полиции, а также информируя граждан о состоянии преступности на определенной территории. Количественные данные предусматривают измеримые критерии преступности, а административный анализ использует основные описательные статистические категории для оценки уровня преступности и предполагает конкретные действия местных правоохранительных органов.

В некоторых полицейских отделениях за административный криминальный анализ, включающий мониторинг и сбор статистических данных для ФБР, криминальные аналитики несут персональную ответственность. Составление отчета обычно включает в себя небольшой фактический анализ сложившейся оперативной ситуации.

Составление административного криминального отчета может быть автоматизировано благодаря использованию технических средств, что может сэкономить аналитикам время и позволит больше внимания сосредоточить на тактическом и стратегическом анализе преступности.

Так, примером административного криминального анализа является сравнение уровня преступности в населенном пункте в текущем году с аналогичным периодом прошлого года. Административные аналитики также часто используют удельный вес преступности для сравнения преступлений в их городе на 1 тыс. (либо 10 тыс., 100 тыс.) с другими городами со схожей территорией и количеством населения. Подобный анализ часто называют *сопоставительным анализом*.

Следственный криминальный анализ включает в себя профилирование (составление профилей) подозреваемых и потерпевших на основе анализа имеющейся информации. Обычно профилирование, проведенное криминальными аналитиками для правоохранительных органов на местном уровне, отличается от углубленного профилирования, проводимого ФБР для поиска серийных убийц и насильников, используя типологии личности, совершающей конкретные виды преступлений.

Другой метод следственного криминального анализа позволяет аналитику изучать аспекты профилирования серийных преступников. В этих целях аналитик проводит беседы со следователями различных подразделений для получения информации о том, какие типы личностей совершают определенные преступления в различных населенных пунктах, а также направляется на участки, где были совершены преступления, для проведения анализа. Отчет может быть предоставлен при условии обобщения данной информации на основе исследований и проведенного анализа. Данный тип анализа с использованием профилирования является полезным инструментом, используемым в уголовном расследовании.

Разведывательный анализ. В настоящее время разведывательный анализ чаще используется на государственном и международном уровнях в борьбе с организованной преступностью, терроризмом, а также в качестве помощи по конкретным расследованиям. Аналитики могут оказывать содействие, предоставляя информацию для должностных лиц. Так, например, в расследовании убийства инструменты данного анализа могут быть использованы для информационного обеспечения расследования и отображения ее в виде временных линий и объединения возможных ссылок в графики. Вместе с тем, результаты работы аналитиков в следственной рабо-

те большинством местных правоохранительных органов не всегда используются в полной мере. Данный анализ может стать условием роста эффективности криминального анализа на местах, так как сотрудники правоохранительных органов, проводящие расследования, понимают высокую значимость полученных и обоснованных данных, тщательно отобранных из массива доступной информации.

Разведывательный анализ, как правило, начинается с постановки задачи или выявления проблемы для анализа, затем осуществляется сбор, анализ и распространение информации, относящейся к данной теме. Разведывательный анализ отличается от криминального анализа, который включает в себя выявление и определение характера проблем преступности путем фильтрации больших объемов данных.

Анализ действий направлен на оценку эффективности использования подразделением имеющихся в нем ресурсов.

Основное внимание уделяется таким направлениям, как эффективность использования грантов (субсидий), изменения в деятельности полиции в связи с административно-территориальным делением округов и расходов бюджетных средств.

Во многих полицейских агентствах криминальных аналитиков просят оказать помощь в реализации специальных проектов. Например, при присоединении к городу рассматривают присоединение дополнительной территории, отделу полиции необходимо определиться со следующим:

- текущей и прогнозируемой нагрузкой, в частности количеством вызовов полиции;
- прогнозируемым ростом «преступных устремлений» различных сфер (жилой, коммерческой, развлекательной и т. д.), прогнозируемым приростом населения, его местонахождением в зависимости от времени суток;
- временем реагирования нынешнего и предполагаемого личного состава полиции, в том числе временем ожидания ответа на вызов по телефону, временем прибытия наряда на место происшествия;
- рекомендуемым увеличением штатной численности личного состава, необходимым для обеспечения общественной безопасности в городе, в зависимости от изменяющихся условий;
- изменением районирования зон ответственности (муниципальных образований), которое может возникнуть в результате присоединения новой территории.

Это лишь некоторые из всего спектра вопросов, которые должны быть рассмотрены в рамках юрисдикции полиции при присоединении территории, и сотрудник, непосредственно занимающийся

анализом действий, всегда будет сталкиваться с необходимостью анализа подобной информации.

Подводя итог, необходимо отметить, что криминальный анализ – это развивающаяся область знаний, которая в данный момент только определяет свои задачи. Криминальный аналитик вправе самостоятельно определять направление и вид криминального анализа, который его подразделение будет проводить. На этапе формирования криминального анализа основное внимание акцентируется на автоматизации традиционных задач административного анализа, связанных со статистическим анализом. Тем не менее сегодня уже наблюдается тенденция к ориентированию подразделений правоохранительных органов при исследовании преступности и отдельных ее видов на применение тактического и стратегического криминального анализа.

Список литературы:

1. Morozov S.V. On Some Questions of the Organization of Planning by Internal Organizations of Crime Prevention. Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2017, no. 4. (In Russian).
2. Carim H. Vellani, Joel Nahoun. Applied crime analysis. 2001.
3. Marilyn B. Peterson. Applications in criminal analysis. 1994.
4. Samantha L. Gwinn, Christopher W. Bruce. Exporing crim analysis. 2009.
5. Gottlieb, S., Arenberg, S., & Singh, R. Crime analysis from first report to final arrest. Montclair, CA: Alpha Publishing, California. 1998.
6. Boba, R. Crime analysis with crime mapping. Thousand Oaks, CA: Sage. 2009.

О ПРИНЦИПАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Е. В. ЕМЕЛЬЯНОВА,

*главный научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
доктор юридических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Аннотация: В статье рассматриваются принципы деятельности органов внутренних дел как основополагающие начала, способствующие развитию органов внутренних дел и осуществлению ими функций во взаимодействии с обществом.

Ключевые слова: органы внутренних дел, принципы, правопорядок, реформа.

Вопросы стратегического развития органов внутренних дел так или иначе лежат в плоскости обеспечения правопорядка.

Правопорядок – сочетание соответствия и несоответствия определенных конкретных проявлений человеческого поведения определенным нормативным предписаниям [3, с. 162].

Среди правоохранительных органов, обеспечивающих правопорядок, основная роль принадлежит органам внутренних дел в силу осуществления ими правоохранительной функции.

Понимание конкретных направлений и практики деятельности органов внутренних дел, а также путей и методов их совершенствования, развития невозможно без определения основополагающих принципов (идей), на которых строится правоохранительная деятельность государства.

В рамках одной из крайних реформ органов внутренних дел, начиная с 2009 г. [6], когда не только изменилось название (милиции на полицию), изменились сами подходы к деятельности указанных органов, и это нашло отражение в принципах их деятельности [7].

Исходя из определения принципа (от лат. *prīncipium* – начало, основа) как основного исходного положения какой-либо теории, учения, науки, мировоззрения [8, с. 1061], в правоохранительной деятельности принципы – это руководящие начала, характеризующие основное в праве и его применении.

Вопросы принципов деятельности правоохранительных органов в разные годы с той или иной точки зрения рассматривались в работах Р. Р. Алиуллова (Понятие, сущность и роль принципов в механизме социального управления) [1], С. А. Капитонова (Принципы правообеспечительного управления) [4], Е. В. Киричёка (Принципы деятельности полиции по обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина) [5] и др.

Деятельность полиции невозможна без соблюдения принципов законности и уважения прав и свобод человека и гражданина (ст. 55 Федерального закона «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ). Принцип соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина закреплён в гл. II Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина», а также международных правовых документах (например Всеобщая декларация прав человека) и является одним из основополагающих принципов законодательства об обеспечении правопорядка.

Принцип законности относится к общеправовым принципам и является конституционным. Общеправовой является норма, закреплённая в ст. 2 Конституции Российской Федерации: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Обязанность государства – конкретизировать посредством законов права и свободы человека и гражданина и защищать их – предусмотрена во всех главах Основного закона страны.

При этом в современных реалиях, когда для выполнения своей основной задачи – поддержание правопорядка – органы внутренних дел должны успешно вовлекать общество в совместную деятельность, наибольшего внимания заслуживает такой принцип деятельности полиции, как общественное доверие [2] и поддержка. Казалось бы, взаимодействие с населением осуществляется тем успешнее, чем более доверительные отношения складываются между населением и полицией. Однако следует подчеркнуть, что население будет доверять органам внутренних дел только тогда, когда эти органы не будут отмахиваться от обращений населения (что нередко, к сожалению, встречается). Этого не произойдет до тех пор, пока органы внутренних дел не перестанут работать на обеспечение желательных показателей собственной деятельности. Для доверия органам внутренних дел со стороны населения необходимо, чтобы в каждой ситуации им самим и гражданам, обращающимся к ним, было ясно, какими резервами для ее разре-

шения они обладают и что является показателем полноты и качества реализации этих средств.

Еще один принцип – открытость и публичность – должен обеспечить необходимую и достаточную открытость и прозрачность деятельности органов внутренних дел; повысить уровень безопасности личности, общества и государства; противостоять проявлениям злоупотреблений, коррупции и произвола в отношении граждан и юридических лиц со стороны сотрудников органов внутренних дел; повысить уровень доверия населения к органам внутренних дел и тем самым создать условия для гармонизации общественно-государственных отношений; содействовать обеспечению надлежащих условий для выполнения поставленных задач. При этом органы внутренних дел в принципе не могут быть открытыми и прозрачными. В противном случае все их намерения станут известны преступникам, все источники полезной для их деятельности информации окажутся под ударом, а все применяемые ими средства окажутся неэффективными заведомо. Единственное направление, которое можно развивать для органов внутренних дел безболезненно, – гарантирование регистрации всех жалоб и заявлений граждан и получение сведений об адекватной реакции органов внутренних дел на жалобы и заявления.

В числе приоритетных для органов внутренних дел является оценка деятельности органов внутренних дел населением – отказ от системы оценки, основанной в большинстве своем на количественных показателях, и разработка научно-обоснованных и понятных для общества критериев оценки деятельности системы, которые прежде всего основывались бы на общественной оценке ситуации в конкретном регионе, на ощутимом вкладе в развитие экономики, обеспечении прав и свобод граждан. В данном случае необходимо отметить, что органы внутренних дел вкладывают свои возможности в оптимизацию правопорядка и лишь этим могут участвовать в развитии экономики. Дело не в том, какова форма показателей, характеризующих возможности органов внутренних дел. Дело в том, насколько точно они характеризуют ситуацию, разрешаемую органами внутренних дел, и насколько верно отражают качества их вмешательства в разрешение этой ситуации. Иными словами, нужны показатели качества распознавания разрешаемой ситуации. Необходимы статистически формируемые эталоны разрешаемых ситуаций и способов их разрешения. Основой формирования таких эталонов может стать классификация разрешаемых органами внутренних дел ситуаций и способов их разрешения. Главное, чтобы сопо-

ставимыми стали не эталоны распознавания и разрешения ситуации, а способы их получения – классификаторы. На основе таких классификаторов может быть получено адекватное представление о качестве деятельности конкретного органа внутренних дел в конкретной ситуации. Наличие классификаторов обеспечит для органов внутренних дел возможность продемонстрировать собственные возможности, а для общественности – обеспечить их наглядность и адекватность.

Кроме того, разделение полномочий полиции с обществом возможно путем децентрализации организационной структуры органов внутренних дел, передачи части властных полномочий и ресурсов представителям общества, осуществлением практических действий органами внутренних дел согласно целям и задачам, выработанным совместно с населением. Но надо исходить из того, что народ – источник власти, а реализовать доверенные властью полномочия должен профессионал. Поэтому участие общества в осуществлении предоставленных органам внутренних дел полномочий может выражаться в том, чтобы рекомендовать в органы внутренних дел своих достойных представителей и проводить их общественную аттестацию. Всякая попытка подменять профессионализм сотрудника органов внутренних дел инициативностью населения – профанация обеспечения правопорядка.

Предупреждение совершения преступлений достигается путем создания определенных механизмов органами внутренних дел в тесном контакте с населением. (Не случайно в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683), среди прочих, главными направлениями обеспечения государственной и общественной безопасности определено... развитие взаимодействия органов обеспечения государственной безопасности и правопорядка с гражданским обществом, повышение доверия граждан к правоохранительной и судебной системам Российской Федерации...). Для этого необходимо распознавать условия, которые, с одной стороны, создают проблемы, а с другой стороны, могут стать собственной противоположностью в результате сознательного воздействия. Дальше останется не доводить эти условия до состояния формирования правонарушения впредь. А это и есть, в сущности, превентивность.

В своем развитии органы внутренних дел придерживаются выделенных принципов, что обеспечивает совершенствование их деятельности в сфере обеспечения правопорядка, основанной на установлении конструктивного взаимодействия с населением.

Список литературы:

1. *Алиуллов Р. Р.* Механизм управления органами внутренних дел (вопросы теории, методологии и практики): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.
2. Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // <https://rg.ru/2013/02/04/karta-mvd-site-dok.html>.
3. *Капитонов С. А.* Правообеспечительная функция милиции / С. А. Капитонов. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004.
4. *Капитонов С. А.* Правообеспечительный потенциал милиции: Вопросы теории, методологии и организации: дис. ... док. юрид. Наук. Тюмень, 2003.
5. *Киричѐк Е. В.* Принципы деятельности полиции по обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 6.
6. О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 24 декабря 2009 г. № 1468.
7. О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.
8. Советский энциклопедический словарь. М., 1988.

К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ СИСТЕМЫ МВД РОССИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Э. В. ЕРЕМИН,

*адъюнкт Академии управления МВД России,
главный эксперт-специалист Организационно-аналитического
департамента МВД России
(Академия управления МВД России, ОАД МВД России)*

Аннотация. Представленный в статье материал касается вопросов организации работы по обеспечению стратегического планирования в органах внутренних дел, в том числе в виде их участия в реализации концептуальных документов по линии Министерства внутренних дел Российской Федерации. В качестве одного из приоритетных направлений деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации определено решение задач по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции

Ключевые слова: *стратегическое планирование, правоохранительная деятельность, документ стратегического планирования, стратегия, концепция, государственное управление, полномочия, методическое обеспечение, инструкция, правила, методические рекомендации.*

Задача организации стратегического планирования в стране была дана Президентом Российской Федерации В. В. Путиным в одном из посланий Федеральному Собранию Российской Федерации, в котором подчеркнул необходимость «ухода от латания дыр и решения сиюминутных вопросов к постановке задач и планированию работы на длительную перспективу» [1].

Основными исходными предпосылками реализации стратегического планирования в правоохранительной сфере является анализ и оценка угроз безопасности, представляющих опасность жизненно важным интересам страны. Так, в ст. 3 Федерального закона «О безопасности» [2] говорится о том, что деятельность по обеспечению безопасности включает в себя следующее:

- 1) прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности;
- 2) определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности;
- 3) правовое регулирование в области обеспечения безопасности;
- 4) разработку и применение комплекса оперативных и долгосрочных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления;
- 5) применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;
- 6) организацию научной деятельности в области обеспечения безопасности;
- 7) координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности;
- 8) финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств;
- 9) международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности;
- 10) осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В связи с этим следует отметить, что организация стратегического планирования является ключевым фактором для развития государства, так как позволяет решать задачи повышения качества жизни населения, роста экономики и обеспечения безопасности страны.

Разработка и внедрение принципиально новых подходов к информационно-аналитической работе, привлечение научного потенциала и профессионально подготовленных сотрудников, владеющих методологией и методикой стратегического планирования и прогнозирования, специалистов, способных предвидеть возникновение новых видов преступности и их последствия для общества, является важной составляющей деятельности подразделений МВД России по организации работы в сфере стратегического планирования.

Правовое и организационное обеспечение стратегического планирования в стране и в системе МВД России дополнительно было закреплено принятием 28 июня 2014 г. Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ).

Пункт 7 ст. 10 Федерального закона № 172-ФЗ определяет следующие полномочия МВД России как участника стратегического планирования: «...разрабатывает документы стратегического планирования на федеральном уровне, осуществляет координацию и методическое обеспечение стратегического планирования в отдельных сферах государственного управления в соответствии с настоящим Федеральным законом и нормативными правовыми актами, указанными в статье 2 Федерального закона; осуществляет мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования на федеральном уровне; осуществляет иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с настоящим Федеральным законом».

Также МВД России (далее – Министерство) непосредственно разрабатывает документы стратегического планирования, осуществляет координацию и методическое обеспечение стратегического планирования в отдельных сферах государственного управления – в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции (далее – сфера внутренних дел), а также по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере внутренних дел.

Министерство выступает организатором и координатором работы органов государственной власти по ряду документов стратегического планирования в таких областях, как обеспечение государственной антинаркотической политики [3] и безопасности дорожного движения [4], противодействие экстремизму [5], реализация государственной миграционной политики [6].

Также очень важным шагом в организации стратегического планирования в системе МВД России является закрепление в ст. 2 Федерального закона № 172-ФЗ положения о том, что к иным документам стратегического планирования относятся нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, регулирующие вопросы стратегического планирования (далее – ведомственный документ стратегического планирования), и принятые в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Федеральным законом № 172-ФЗ, другими федеральными законами, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

Таким ведомственным документом стратегического планирования, например, является Концепция правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 гг.,

утвержденная приказом МВД России от 9 января 2017 г. № 1 (см. абзацы 1 и 33 пункта 1 указанной Концепции).

В этой связи можно сделать вывод, что в Министерстве многие структурные подразделения непосредственно осуществляют деятельность, связанную с разработкой, корректировкой и реализацией документов стратегического планирования.

Вопросы обеспечения работы структурных подразделений по стратегическому планированию в системе МВД России затрагивают организацию их деятельности по следующим направлениям: информационно-аналитическое; планирование; контроль; нормативное правовое; ресурсное (материальное и техническое); межведомственное взаимодействие; методическое. При этом единого документа, регламентирующего деятельность подразделений МВД России в сфере стратегического планирования, с учетом принятого федерального законодательства, нет.

Также следует учитывать тот аспект, что пунктом 15 Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России [7] определено, что инструкции и правила регулируют основные виды (формы) оперативно-служебной деятельности и порядок ее осуществления конкретными категориями сотрудников.

Помимо того, применительно к понятию категории сотрудников необходимо руководствоваться требованиями и понятиями, закрепленными в Инструкции по организационно-штатной работе в органах внутренних дел Российской Федерации [8].

Так, на основании анализа подпункта 2.20 Инструкции по организационно-штатной работе можно сделать вывод, что должность – это структурный элемент штатного расписания, предназначенный для выполнения определенной функции (части функции), возложенной на орган (учреждение) и его структурное подразделение (подразделения), определяющий служебное положение лица, замещающего должность, и основные требования к лицу, ее замещающему.

Принадлежностью должности являются отличительные признаки, совокупность которых определяет функциональное предназначение должности, ее место в должностной иерархии, правовой статус лица, замещающего эту должность, а также наименование и квалификационная категория, если таковая установлена.

В настоящее время в подразделениях МВД России отдельные категории сотрудников, выполняющие функции по подготовке и корректировке документов стратегического планирования, отсутствуют.

Вместе с тем сложившаяся практика организации данного вида деятельности показывает, что к разработке документов стратегиче-

ского планирования привлекаются наиболее опытные и грамотные сотрудники подразделений МВД России, обладающие достаточными знаниями и навыками в области права и государственного управления, аналитической работы и, исходя из специфики документа, специальными познаниями.

В этой связи в целях организации работы по стратегическому планированию в системе МВД России целесообразно подготовить организационный документ по осуществлению этой работы и утвердить распоряжением МВД России.

В организационно-распорядительном документе предусмотреть порядок и последовательность действий подразделений системы МВД России в рамках реализации требований законодательства при организации работы в сфере стратегического планирования (порядок разработки (корректировки) и исполнении документов стратегического планирования; особенности информационно-аналитической работы и планирования при подготовке и реализации документов стратегического планирования; порядок формирования отчетных материалов о документах стратегического планирования по итогам их мониторинга и контроля; особенности реализации постановления Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 г. № 1088 [9], по обеспечению, функционированию и порядку доступа к системе «Управление»).

Помимо этого следует отдельно учитывать вопрос организационного обеспечения стратегического планирования в системе МВД России по использованию функционала государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (далее – система «Управление»), которая создана также для решения задач обеспечения стратегического планирования в части мониторинга и контроля показателей социально-экономического развития и национальной безопасности Российской Федерации [9, подпункт «е» пункта 4].

Порядок доступа к указанной системе [10] предусматривает авторизованный доступ пользователей, являющихся уполномоченными лицами поставщика или потребителя, и осуществляется посредством их регистрации в единой системе идентификации и аутентификации в инфраструктуре.

В целях организации работы с системой «Управление» поставщик и (или) потребитель принимают организационно-распорядительные меры, предусматривающие определение лица, ответственного за организацию взаимодействия с системой «Управление», лиц, наделенных правом подписи с использованием электронной подписи, правом доступа к информации, содержащейся в системе «Управление», а также ответственных за техническое обеспечение

работы с системой «Управление» и за актуализацию состава сведений, запрашиваемых через систему «Управление».

Согласно положениям статей 14, 40, 41, 42 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ в федеральной информационной системе стратегического планирования (далее – ФИС СП) реализован функционал мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

Функционал позволяет осуществить сбор и обработку данных (фактических значений целевых показателей, сведений о финансовом обеспечении документов, отчетов о ходе реализации документов) по всем документам стратегического планирования.

В ФИС СП сформирован федеральный реестр документов стратегического планирования (более 55 тыс. документов, 24 тыс. участников, 500 тыс. уникальных показателей), а также внедрен модуль анализа отклонений в достижении запланированных целевых показателей документов [11]. Портал системы «Управление» (далее – ГАС «Управление») имеет открытую и закрытую часть. При этом закрытая часть портала ГАС «Управление» предназначена для работы сотрудников МВД России. В ГАС «Управление» информационно-аналитическая подсистема предназначена для обеспечения информационно-аналитической поддержки принятия управленческих решений, и функции указанной подсистемы доступны только для пользователей закрытой части портала ГАС «Управление».

Помимо того, для развития ФИС СП Минэкономразвития России реализует проект «Разработка и внедрение механизмов эффективного стратегического планирования с использованием Федеральной информационной системы стратегического планирования» (Цифровое стратегическое планирование), который в последующем преобразован в мероприятие «Формирование цифровой платформы для взаимодействия в сфере стратегического управления в целях согласованности действий участников стратегического планирования на всех уровнях государственного управления в достижении стратегических приоритетов» федерального проекта «Цифровое государственное управление» национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации».

В ходе реализации проекта предполагается создать среду взаимодействия участников в сфере стратегического планирования и реализации документов стратегического планирования, формирование которой повысит эффективность системы стратегического планирования на всех ее уровнях и обеспечит переход к системе цифрового стратегического государственного управления (таким образом выполнен переход от «среды документов» к «среде данных»).

При этом цель проекта – создание цифровой платформы (далее – цифровая платформа) для поддержки управленческих решений в области стратегического управления, за счет информатизации и автоматизации процессов стратегического планирования до 100 процентов, за счет разработки и внедрения интеллектуальных технологий (моделирование, большие данные, искусственные интеллект, облачные технологии).

В результате первых преобразований предполагается: сокращение цикла принятия управленческих решений; концентрация ресурсов на «смысловых» вопросах; снижение трудоемкости; качественная «модернизация» системы стратегического планирования и создание эффективного инструмента стратегического управления.

Функционал платформы позволит:

- обеспечивать устойчивость системы стратегического планирования с точки зрения приоритетов, целей, задач, показателей, финансовых и иных ресурсов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- осуществлять поддержку принятия своевременных управленческих решений на федеральном, отраслевом, региональном и корпоративном уровне в среднесрочной и долгосрочной перспективе на основе анализа больших данных;
- осуществлять поддержку процессов системной динамики, что дает возможность необходимой корректировки стратегических целей, показателей и ресурсов в процессе реализации и их достижения;
- осуществлять анализ и немедленное выявление потенциальных внутренних и внешних вызовов и угроз, разработка оптимального сценария преодоления этих вызовов в среднесрочной и долгосрочной перспективе с использованием интеллектуальных технологий (моделирование, большие данные, искусственный интеллект, облачные технологии и облачные вычисления);
- обеспечивать цифровое проектирование документов стратегического планирования;
- интеллектуальный цифровой мониторинг и контроль реализации стратегических приоритетов;
- проверка взаимосвязи федеральных и региональных показателей прогнозирования на этапе прогнозирования как на федеральном уровне между ними, так и на других уровнях власти, и др.

Также дополнительно можно отметить, что предполагается создание на базе ФИС СП Единой Цифровой платформы и трансформация ФИС СП в Цифровую платформу в срок 2020 – 2022 гг. [12].

С учетом этого подразделениям системы МВД России необходимо будет принимать организационно-распорядительные и нор-

мативные правовые документы по регулированию вопросов, связанных с обеспечением организации стратегического планирования по линии деятельности Министерства.

Список литературы:

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газ. 2006.

2. О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 03.01.2011. № 1. Ст. 2.

3. Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690.

4. Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 8 января 2018 г. № 1-р.

5. Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, утвержденная Указом Президента РФ от 29 мая 2020 г. № 344.

6. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденная Президентом РФ от 31 октября 2018 г. № 622.

7. Правила подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России, утвержденные приказом МВД России от 27 июня 2003 г. № 484.

8. Инструкция по организационно-штатной работе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденная приказом МВД России от 29 декабря 2012 г. № 1155.

9. О государственной автоматизированной системе «Управление» (вместе с «Положением о государственной автоматизированной системе «Управление»): постановление Правительства РФ от 25 декабря 2009 г. № 1088.

10. Об утверждении Порядка формирования, обработки данных, а также предоставления и анализа информации, содержащейся в государственной автоматизированной информационной системе «Управление», организации доступа к ней: приказ Минэкономразвития России от 15 ноября 2013 г. № 681.

11. По сведениям Минэкономразвития России (исх. № 39543-АТ/Д03и от 29.12.2018).

12. Письмо заместителя Министра экономического развития Российской Федерации П. В. Бадасен от 11 декабря 2019 г. № 42963-ПБ/203и.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ КАК БАЗОВЫЙ УРОВЕНЬ ЕДИНОЙ МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ СРЕДЫ, СОЗДАВАЕМОЙ В РАМКАХ АПК «БЕЗОПАСНЫЙ ГОРОД»

Б. И. ЛАРИОНОВ,

*старший преподаватель кафедры управления
деятельностью подразделений обеспечения
охраны общественного порядка ЦКШУ
(Академия управления МВД России)*

Л. А. ЕРМАКОВА,

*заместитель начальника отдела
научно-исследовательского центра,
кандидат юридических наук,
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье идет речь о создании на территории субъектов Российской Федерации интегрированной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, включающей в себя технические средства видеонаблюдения, экстренной связи «гражданин-полиция» и систему позиционирования подвижных объектов в рамках развития АПК «Безопасный город».

Ключевые слова: АПК «Безопасный город», комплексность, управление, мониторинг, совершенствование.

В условиях сохранения высокого уровня рисков техногенного и природного характера, продолжающейся тенденции урбанизации реализация единого системного подхода к обеспечению комплексной безопасности среды жизнедеятельности является одним из важных элементов устойчивого социально-экономического развития и инвестиционной привлекательности городов Российской Федерации [1].

Развитие АПК «Безопасный город» предусматривает создание на территории субъектов Российской Федерации интегрированной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, включающей в себя технические средства видеонаблюдения, экстренной связи «гражданин-полиция» и систему позиционирования подвижных объектов [2]. Реализуемый очаговый метод развертывания дан-

ных систем на территориях различных субъектов Российской Федерации является нормой. Внедрены автономные, не связанные между собой системы, каждая из которых решает частные, локальные задачи. Отсутствие единой системы взглядов на внедрение и использование указанных систем в перспективе приведет к возникновению ряда существенных, сложно преодолимых проблем.

Усложнение городской инфраструктуры и процессов жизнедеятельности, повышение требований населения к обеспечению безопасности вызвали расширение спектра внутренних и внешних рисков, которые необходимо отслеживать в режиме реального времени с применением новых требований к качеству управления оперативной обстановкой и к скорости реагирования оперативных служб в условиях чрезвычайных ситуаций.

Актуальность мероприятий по обеспечению комплексной безопасности каждого региона (субъекта РФ) в целом и муниципального образования в частности обуславливается наличием различного рода угроз (природного, техногенного, террористического, экологического и другого характера) для населения и всей среды жизнедеятельности: жилых, общественных и административных зданий, объектов промышленного и сельскохозяйственного производства, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, технических сооружений и систем коммунального хозяйства (водо-, газо-, тепло-, электроснабжения и др.), природных ресурсов и других материальных средств, окружающей природной среды.

Природные угрозы – природные явления или процессы, которые могут привести возникновению ЧС, а также к нарушению жизнедеятельности населения (опасные геофизические, геологические, метеорологические явления, гидрологические явления).

Техногенные угрозы представляют собой опасные ситуации, спровоцированные хозяйственной деятельностью человека, несущие угрозу вредного физического, химического и механического воздействия на население и среду обитания.

Биолого-социальные угрозы – ситуации, при которых на определенной территории нарушаются нормальные условия жизни и деятельности людей, существование сельскохозяйственных животных и произрастание растений, возникает угроза жизни и здоровью людей, широкого распространения инфекционных болезней, потерь сельскохозяйственных животных и растений, в том числе инфекционные, паразитарные болезни и отравления людей; особо опасные болезни сельскохозяйственных животных и рыб; карантинные и особо опасные болезни.

Конфликтные угрозы: ситуации, при которых возможно возникновение социальных взрывов, криминогенных и террористических угроз, разжигание национальных и религиозных конфликтов, крупномасштабная коррупция и другие.

Угрозы коммунально-бытовой сферы: опасные ситуации, которые могут привести к повышению аварийности на коммунально-энергетических сетях, деформированию жизнедеятельности населения и функционирования экономики, дестабилизации санитарно-эпидемиологической обстановки, повышению уровня инфекционных заболеваний, снижению уровня жизнеобеспечения населения при возникновении природных ЧС, вызванных сильными морозами, засухой, жарой, созданию нестабильной социальной обстановки.

Экологические угрозы – ситуации, обусловленные критическим состоянием атмосферного воздуха, воды, почв.

К угрозам в сфере транспортной безопасности относятся: аварии и катастрофы автомобильного, железнодорожного, воздушного и водного транспорта; ухудшение технического состояния объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; аварии на магистральных трубопроводах, в том числе с образованием обширных площадей заражения, загрязнения и возгорания; длительные перебои в работе общественного транспорта в масштабах города или на значительной части его территории; использование транспорта, как объекта террористических атак [3].

Угрозы информационной безопасности. В современных условиях создание развитой и защищенной информационной среды является одним из важнейших направлений обеспечения общей безопасности города. К основным угрозам информационной безопасности относятся: нарушение информационного обеспечения деятельности органов государственной власти, городских предприятий и служб; перехват трансляций теле-радиовещания, систем оповещения и информирования населения; несанкционированный доступ к информации деятельности органов государственной власти, городских предприятий и служб; несанкционированный доступ к управлению информационными ресурсами; оказание целенаправленного негативного информационного воздействия на население через средства массовой информации и Интернет; неполная реализация прав граждан в области получения и обмена достоверной информацией; провоцирование социальной, межнациональной, религиозной напряженности через деятельность отдельных СМИ; манипулирование массовым сознанием с использованием информационно-психологического воздействия; распространение злоупо-

треблений в кредитно-финансовой сфере, связанных с проникновением в компьютерные системы и сети.

Управленческие (операционные) риски: ситуации, грозящие нарушением жизнедеятельности населения ввиду низкой эффективности контроля и взаимодействия оперативных служб, органов государственного управления, в том числе: риски возникновения потенциально-опасных техногенных угроз при работе с объектами городской инфраструктуры; нарушение нормальных условий жизнедеятельности населения в силу несвоевременного устранения последствий происшествий, аварий, ЧС; неэффективное расходование бюджетных средств в силу отсутствия единой системы учета капзатрат, ремонтов, систем управления цепочками поставок; риски причинения ущерба среде обитания и здоровью людей, а также дополнительных материальных расходов на устранение последствий ЧП и происшествий в силу низкой эффективности систем прогнозирования и поддержки решений.

Общей характерной особенностью угроз на современном этапе является их взаимосвязанный комплексный характер, выражающийся в том, что одно возникающее бедствие (или реализация угрозы) может вызывать целую цепочку других катастрофических процессов («эффект домино»), что определяет необходимость комплексного подхода к обеспечению общественной безопасности города и защиты населения от чрезвычайных ситуаций.

Одной из существенных проблем является отсутствие единой информационной среды, инструментария поддержки принятия решений, а также единого координационного центра оперативного реагирования на происшествия и ЧС. Создание единого информационного пространства требует не только организации эффективного взаимодействия служб экстренного реагирования силовых ведомств, но также организации взаимодействия городских коммунальных служб, информационного обмена муниципальных служб архитектуры и градостроения, транспортных, инженерных, ресурсоснабжающих организаций и пр.

Целью реализации АПК «Безопасный город» является создание интеллектуальной многоуровневой системы управления безопасностью региона (субъекта РФ) в целом и муниципального образования в частности, за счет прогнозирования, мониторинга и предупреждения возможных угроз, а также контроль устранения последствий чрезвычайных ситуаций и правонарушений на базе межведомственного взаимодействия.

Реализация АПК «Безопасный город» позволяет выработать эффективный и прозрачный механизм решения основных про-

блем в сфере обеспечения безопасности среды обитания на основе оптимального взаимодействия всех уровней власти, специализированных служб, предприятий, учреждений и населения, перехода от практики экстренного реагирования на ЧС к стратегии мониторинга угроз безопасности, прогнозирования и опережающей профилактики в отношении выявляемых точек риска.

Базовым уровнем реализации АПК «Безопасный город» является муниципальное образование, на уровне которого осуществляется сбор и обработка информации по оперативной обстановке в муниципальных образованиях, а также обеспечивается взаимодействие между всеми участниками информационной среды по всей вертикали власти.

Муниципальный уровень является базовым уровнем единой межведомственной информационной среды, создаваемой в рамках АПК «Безопасный город». Муниципальные образования выступают не только центрами сбора и обработки информации, но также центрами принятия оперативных решений по всем вопросам обеспечения безопасности среды обитания.

В реализации задач обеспечения безопасности среды обитания на муниципальном уровне участвуют все задействованные в обеспечении безопасности среды обитания территориальные и функциональные органы администрации города, муниципальных учреждений, представительств федеральных ведомств

В рамках одного региона городские информационные центры оперативного управления городской обстановкой объединяются в региональную информационную платформу, обеспечивающую региональным властям и представителям Президента в Федеральных округах возможность:

- контроля над оперативной обстановкой в регионе,
- координации межведомственного взаимодействия на региональном уровне,
- принятия «ручного управления» службами и ведомствами в случае региональных ЧС и в критических ситуациях.

Камеры видеонаблюдения и пункты вызова экстренной помощи размещаются в местах массового пребывания граждан (парки, спортивные сооружения, учреждения культуры и общеобразовательные учреждения, улицы и площади, дорожная и транспортная инфраструктура, административные здания и здания жилого фонда). Кроме перечисленных выше объектов, системы видеонаблюдения, контроля доступа и охранно-пожарной сигнализации могут также устанавливаться в подъездах, на чердаках и в подвалах жилых домов.

Развитие системы также возможно путем интеграции существующих систем видеонаблюдения торговых, офисных и развлекательных центров, иных учреждений.

В заключение необходимо отметить, что впервые задачи по развертыванию аппаратно-программного комплекса технических средств в целях обеспечения правопорядка и безопасности на улицах и в других общественных местах, в рамках реализации региональных программ профилактики правонарушений, были поставлены Президентом Российской Федерации в июле 2007 г. по итогам заседания Государственного Совета Российской Федерации в г. Ростове-на-Дону.

МВД России для практического применения разработана и предложена главам субъектов Типовая модель комплексной автоматизированной информационно-аналитической системы «Безопасный город», включающая подсистемы видеонаблюдения, «Гражданин-полиция», позиционирования мобильных нарядов полиции, и в большинстве субъектов в основном был сформирован правоохранительный сегмент комплекса.

На указанные технические средства возлагаются значительные надежды (как альтернативу сотрудникам органов внутренних дел, сокращенным в период реформирования структуры МВД России в период с 2010 по 2012 гг.) по обеспечению общественного порядка на улицах и иных общественных местах, а также раскрытию преступлений. Но эффект от использования технических средств АПК «Безопасный город» (увеличивающийся от года к году) остается на невысоком уровне, что предъявляет дополнительные требования к эффективному функционированию муниципальных образований, как к центрам принятия оперативных решений по всем вопросам развития, функционирования и поддержания на должном техническом и интеллектуальном уровне обеспечение безопасности среды обитания сегментов АПК «Безопасный город».

Более того, в условиях модернизации правоохранительной системы и перераспределении сил и средств среди федеральных органов исполнительной власти в сфере внутренних дел, миграции и оборота наркотических веществ, а также создания нового независимого силового ведомства – Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, в результате чего из структуры МВД России изъяты и переданы в данную службу подразделения, отличающиеся наибольшей боевой готовностью, мобильностью и обеспечивающие силовую поддержку при проведении сложных мероприятий, граничащих с большим риском для сотрудников, развитие правоохранительного сегмента аппаратно-

программного комплекса технических средств АПК «Безопасный город» приобретает наибольшую актуальность и значимость для состояния национальной безопасности Российской Федерации.

Список литературы:

1. В соответствии с поручением Президента РФ от 13 июля 2007 г. и поручением Президента РФ от 29 июня 2007 г. № ПР-1293 ГС о принятии региональных программ профилактики преступлений и иных правонарушений.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 г. № 2446-р.
3. Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» ст. 4 и пункты 4, 5 приказа Минтранса России от 8 февраля 2011 г. № 43 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта».

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Д. А. ЗАЙЦЕВ,

*главный инспектор Инспекции Штаба
(УВД по CAO ГУ МВД России по г. Москве)*

Аннотация. В статье рассматриваются принципы управления в системе органов внутренних дел Российской Федерации, требования и условия с целью их эффективной реализации, осуществление которых возможно добиться только посредством соблюдения определённых норм и правил, а также совершенствования необходимых элементов структур в системе управления.

Ключевые слова: *органы внутренних дел, управление, принципы управления.*

Несмотря на изученность вопроса общей теории принципов управления, вопросы их реализации в сфере органов внутренних дел остаются малоизученными. В основной массе исследований вопросы, относящиеся к реализации управления, зачастую рассматриваются как второстепенные или в качестве дополнительных. В приоритете выступают: определение понятия, обоснования признаков и классификации принципов управления.

Управление в органах внутренних дел относится к государственному управлению, которое включает в себя обеспечение правильного взаимодействия элементов и частей системы органов внутренних дел как целого, в административном воздействии на систему ОВД ее структурные подразделения с целью организации обеспечения эффективности их деятельности, направленной на выполнение поставленных перед ними задач в сфере внутренних дел.

Принципы управления составляют его качественную основу. Они выступают в роли связующего звена между основой теории управления, существующими законами управления и управленческой практикой.

Впервые принципы рационального управления сформулировал в 1912 г. американский менеджер Эмерсон Г. в книге принципов «Двенадцать принципов производительности». Один из основоположников научной организации труда, создавший теорию администрирования, А. Файоль высказывал мысль о неограниченности

количества принципов управления. С этим трудно не согласиться, так как любой принцип занимает свое место среди совокупности принципов управления на такой промежуток времени, пока практика подтверждает его эффективность.

«Принципы управления – это исходные основополагающие правила, которыми руководствуется субъект управления в своей деятельности и на основе которых строятся и функционируют социальные системы» [1, с. 170].

Под принципами управления в теории понимаются «руководящие идеи, исходные положения, позволяющие формировать систему управления для достижения значимых целей жизнедеятельности в различных сферах, включая правоохранительную. Принципы являются проявлением объективно действующих законов и закономерностей, которыми необходимо руководствоваться в управленческой деятельности. На них базируется вся система социального управления, в соответствии с ними действует социальный механизм управления, включая и правоохранительную систему» [2, с. 24–25].

Принципы управления являются отражением объективной реальности, существующей независимо от сознания человека, говоря другими словами, они объективны. Вместе с тем, каждым из имеющихся принципов является идея, субъективная конструкция, субъективное построение, которую мысленно делает каждый руководитель (начальник) на уровне познаний профессиональной и общей культуры. В связи с тем что принципы принадлежат конкретному субъекту, то они носят субъектный характер. Чем сильнее отражение принципа в сознании человека приближается к норме закона, тем точнее это знание и эффективнее деятельность руководителя (начальника) в сфере управления.

В литературе отсутствует единый подход к классификации принципов управления. Нет единства мнений по содержанию основных принципов управления. Некоторые из обозначаемых принципов фактически являются правилами поведения руководителей (начальников) или органов управления, а некоторые вытекают из основополагающих принципов, являются производными.

Принципы управления довольно разнообразны. Классификация принципов основывается на освещении каждым из обозначенных принципов различных сторон возникающих отношений в сфере управления. Принципы должны отвечать требованиям как частичным, так и общим целям повышения эффективности работы, достижения положительного социально-экономического результата. Принципы управления довольно жестко определяют характер взаимосвязей в системе, имеющуюся структуру органов управления

(руководителей), принятие и дальнейшую реализацию управленческих решений.

В теории управления идет поиск возможностей научной классификации принципов, хотя большинство авторов склоняется к тому, что «основные принципы являются общими для всех сфер управления» [3, с. 79].

Существуют различные варианты классификации принципов управления. Например: общественно-политические принципы (результат познания социальной природы управления, общих закономерностей и особенностей его развития), функционально-структурные (показывают закономерности структуры управляющих воздействий), организационно-структурные (показывают закономерности и специфику организационной структуры управления и являющиеся стартом при ее формировании и совершенствовании), принципы государственно-управленческой деятельности (отражают закономерности, взаимосвязи методов, форм, стадий управленческой деятельности).

К основным принципам управления ОВД могут быть отнесены следующие [4, с. 53–54]:

- устойчивости управления, определяющий способность системы управления реализовать управленческий процесс с заданными требованиями в конкретные периоды времени в конкретных условиях;

- живучести, предполагающей сохранение и быстрое восстановление способности и готовности к управлению при неблагоприятных воздействиях на систему;

- помехозащищенности каналов связи и средств управления, заключающийся в способах противостояния помехам;

- надежности технических средств управления и каналов связи, регламентирующий приемы и способы обеспечения работоспособности средств и каналов к функционированию в установленных пределах;

- непрерывности управления, определяющий методы, обеспечивающие надежную связь социальной системы и работу подразделений, а также отдельных сотрудников ОВД при временной потере связи с руководством;

- скрытности управления, обеспечивающий надежность управления и противодействие возможности разглашения служебной тайны;

- оперативности управления, позволяющий адекватно реагировать на изменения целей, задач и ситуации в целом;

– эргономичности управления, определяющей способы применения норм и требований эргономики, а также научной организации труда.

Основные принципы управления органами внутренних дел заключаются в единоначалии, централизации управления с предоставлением подчиненным инициативы, в определении способов выполнения поставленных задач. Предполагается твердость и настойчивость в реализации принятых решений (программ) в жизнь, наряду с гибким и оперативным реагированием на изменения складывающейся обстановки. Существенное значение в этом вопросе имеет личная ответственность руководителей за принимаемые ими решения и результаты выполнения подчиненными поставленных им задач.

В социальном управлении необходимо выделять следующую систему принципов [5, 26–27]:

– целенаправленность – управление системой в целом и отдельные действия исполнителей должны иметь ясные и определенные цели;

– объективность – познание объективных законов и умелое использование их в управленческой деятельности. Это адекватное отражение явлений действительности познающим субъектом, конкретная истина;

– верификация – проверка истинности теоретических положений и информации в управлении;

– компетентность, или принцип соответствия. Он требует определения соответствия работников занимаемой должности. Выполненная работа должна соответствовать интеллектуальным и физическим возможностям исполнителя;

– оптимизация управления – устранение, нейтрализация или существенное уменьшение негативного влияния определенных противоречий;

– сочетание централизации и автономности. Соблюдение этого принципа ведет к повышению роли головных, в частности федеральных, субъектов управления и к расширению творческой инициативы на местах с учетом особенностей местных условий;

– законность и дисциплина. Его еще называют принципом правовой защищенности управленческого решения. Соблюдение данного принципа – главное условие эффективности управления. Содержание законности выражает соблюдение и исполнение субъектами и объектами управления законов и подзаконных нормативных правовых актов. Подзаконные (ведомственные) нормативные правовые акты по вопросам управления должны приниматься

на основе закона, в соответствии с законом и во исполнение закона. Ведомственные нормативные правовые акты, отражая содержание его норм, выступают средством обеспечения их реализации, а следовательно и средством обеспечения законности.

Анализ показывает, что многие из принципов управления, такие как принцип гласности, законности, подбора кадрового состава по деловым качествам и многие другие, закрепленные иногда даже в нормативных актах, не реализуются. Рассматривая данную проблему с точки зрения науки, ее решение может быть осуществлено, если в системе будут сконструированы необходимые специальные механизмы (организационного, правового, экономического и другого характера), которые будут способствовать реализации необходимых соответствующих принципов управления. Если это не реализовать на практике, то большинство принципов управления так и останутся декларациями, а на их место могут прийти такие принципы бюрократии, как подбор кадрового состава, основанного на степени преданности, сведения к минимуму осведомленности, «бумаготворчества» и другие.

В связи с тем, что в сфере управления постоянно происходят изменения, необходима реализация принципа целенаправленности. Для реализации принципа целенаправленности требуется установить последовательность его циклов, которые включают в себя весь процесс от постановки цели планируемой работы до подведения ее итогов.

Для реализации принципа законности (ст. 15 Конституции РФ) и дисциплины необходимо:

- не допустить нарушения указанных в правовых актах требований и предписаний;
- оперативно и своевременно устанавливать нарушения, принимать меры по их пресечению и устранению;
- выявлять причины и условия, которые способствовали нарушению законности, принимать необходимые меры с целью их устранения;
- осуществлять восстановление нарушенных прав и свобод;
- привлекать виновных лиц в нарушении требований законности и дисциплины к ответственности.

Принцип законности и дисциплины наиболее важен. Если не придерживаться вышеуказанных требований в его реализации, то это может привести к негативным последствиям как для кадрового состава ОВД, так и непосредственно для самих граждан, а именно: развитие конфликтов, которые провоцируют людей на противоправные действия в результате развития недоверия к правоохра-

нительным органам. Одним из примеров несоблюдения данного принципа, которое спровоцировало недовольство общества и массовые беспорядки, – убийство в мае 2020 г. полицейским афроамериканца в городе Миннеаполисе (штат Миннесота, США).

В ходе реализации принципа объективности необходимо:

- уделять внимание строгому соответствию управленческой деятельности объективным закономерностям;
- учитывать имеющиеся возможности и фактическое состояние объекта управления в ходе принятия управленческого решения.

Соблюдение вышеперечисленных требований к осуществлению реализации принципа объективности исключает возможность использования в процессе управления субъективного подхода.

Для повышения эффективности реализации принципа объективности необходимо активнее рассматривать вопрос создания и внедрения в практическую деятельность коллегиальных органов, которые снизят субъективное влияние на принимаемые управленческие решения и исключат односторонний, а также предвзятый подход к оценке имеющихся фактов. Действие таких органов обычно находит отражение в обществе. В этом контексте социологические исследования являются важным условием для реализации принципа объективности в управлении.

Верификация (от лат. *verum* «истинный» + *facere* «делать») в различных сферах деятельности человека может подразумевать:

- проверка, подтверждение, метод доказательств каких-либо теоретических положений, алгоритмов, программ и процедур путем их сопоставления с опытными (эталонными или эмпирическими) данными, алгоритмами и программами;
- методика распознавания на соответствие правде;
- в науке – проверка теоретических положений на соответствие реальности при помощи эксперимента.

В настоящее время является актуальным использование принципа верификации в деятельности ОВД. Его применение незаменимо для разрешения вопросов о точном соответствии рассматриваемых действий, принимаемых решений, правил и норм заданным ориентирам.

Для реализации принципа верификации следует придерживаться следующим требованиям:

- проверять правильность ведения записей и анализа их отклонений;
- проверять специалистов, проводивших реализацию управленческого решения;
- проверка процесса, подвергнутого мониторингу;

– проверка соответствия организации работы требованиям действующего законодательства.

Такой принцип управления, как компетентность, или принцип соответствия, требует от личного состава владеть такими профессиональными качествами, как:

– способность обеспечивать своевременное и оптимальное решение возникающих в управлении проблем и типичных задач для достижения поставленной цели;

– умение видеть проблему и ее преодолевать;

– находить нестандартные решения к поставленным задачам;

– в процессе реализации поставленных задач обладать такими качествами, как гибкость и готовность своевременно принимать управленческие решения, умение их инициировать и управлять ими;

– владеть на высоком уровне современными технологиями, повышать свою профессиональную квалификацию в сфере управления.

Принцип оптимизации управления заключается в стремлении к достижению конечного результата с наименьшими затратами сил и средств, сведение к минимуму возможных рисков. Данный принцип ведет к эффективности управляемой системы, к ее структурной рационализации. На практике доказано, что порой лучше не принимать никакого решения, чем принимать необдуманное и неправильное. Чем выше уровень управления, на котором принимается решение, тем тщательнее, при прочих равных условиях, оно должно быть обосновано.

Оптимизация не заключается в нарастании сложностей. Она включает в себя поиск качественно новых путей решения задачи. В связи с постоянным ростом информации необходимым условием для эффективной деятельности управления необходимым условием является реализация принципа оптимизации и упрощения сложных управленческих систем. Наглядным примером оптимизации является внедрение в МВД России системы электронного документооборота в качестве альтернативы бумажным носителям. Результатом чего стало значительное сокращение объема бумажного документооборота. Активно стали использоваться документы в электронном виде, что существенно облегчило и автоматизировало работу с ними, улучшило контроль за их своевременным исполнением.

Реализация принципа сочетания централизации и автономности основывается на выработке и последующем совершенствовании механизма управления, который способствует разграничению, распределению и делегированию полномочий, приводящих к успешно-

му решению задач в сфере управления ОВД, а также обеспечению постоянного внешнего и внутреннего контроля и анализу эффективной деятельности ОВД, внося при необходимости требуемую корректировку необходимых элементов централизации и автономности управления.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что наиболее эффективной реализации принципов управления можно добиться только посредством соблюдения определенных норм и правил, а также совершенствования необходимых элементов структур в системе управления.

Список литературы:

1. Теория и практика социального управления: слов.-справ. / под ред. Яськова Е. Ф. М.: Академия управления МВД России, 1997.
2. *Маркушин А. Г., Казаков В. В.* Основы управления в органах внутренних дел: учебное пособие. 3-е изд., пер. и доп. М.: Юрайт, 2020.
3. *Игнатов В. Г., Албастова Л. Н.* Теория управления: курс лекций. М., 2006.
4. *Аврутин У. Е.* Основы управления в органах внутренних дел. 2-е изд., пер. и доп. Учебник для СПО. М.: Юрайт, 2020.
5. Основы управления в органах внутренних дел: учебник для вузов / А. Г. Маркушин, О. Л. Морозов. 3-е изд., пер. и доп. М.: Юрайт, 2019.

РАЗВИТИЕ МЕЖЭТНИЧЕСКОЙ ТОЛЕРАНТНОСТИ

А. А. ЗАЙЫРБЕКОВА,

*адъюнкт кафедры психологии,
педагогике и организации работы
с кадрами
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. Статья посвящена изучению феномена межэтнической толерантности и ее развития. Рассматриваются особенности межэтнических взаимоотношений и их разнообразные аспекты, формирование этнокультурной компетентности – как следствие развитой личности. Влияние личностно-ориентированных ценностей на чужую культуру. Рассматривается важность формирования этнокультурной компетентности и межэтнической толерантности сотрудников органов внутренних дел, способствующих эффективному выполнению поставленных задач.

Ключевые слова: *межэтническая толерантность, межкультурная компетентность, межэтнические взаимоотношения, личностные ценности, культура, обычаи, традиции, терпимость, этноцентризм.*

В современном мире формирование и развитие толерантности людей является одной из основных целей образовательной политики. ЮНЕСКО в 1995 г. приняло декларацию основных принципов толерантности, где указано на необходимость укрепления духа терпимости и развития уважения и правильного понимания многообразия культур, способов самовыражения и форм проявления человеческого индивидуальности [2, с. 62–68].

Для современного общества характерна амбивалентность цивилизационных процессов: с одной стороны, развитие тенденций унификации, а с другой – сохранение этнокультурного своеобразия народов. Принято считать, что наиболее успешной стратегией аккультурации личности является интеграция, сохранение собственной культурной идентичности личности наряду с овладением ею культурой других этносов. В связи с чем и возникает необходимость развития межэтнической толерантности, высококультурных, образованных членов общества, которые могут жить и трудиться в полиэтнической среде, уважающих и знающих не только свою

этническую культуру, но и других этнических групп, тем самым способных сочетать национальные и интернациональные интересы [1, с. 76–89].

Находясь в полиэтнической общности, человек сталкивается с разнообразием культурного окружения, различными ценностями, которые обостряют проблему их адаптации в этом обществе. Недопонимания, дискомфорт во взаимодействиях между членами различных этнических групп появляется в тех случаях, когда они не знают или вполне сознательно не хотят учитывать этническую специфику поведения, восприятия личности личностью, этническое своеобразие отношения людей к обстоятельствам и деятельности. Исходя из этого, возникает проблема развития межэтнической толерантности, которая обеспечивала бы эффективное межэтническое взаимодействие [3, с. 31–40].

В данной статье под межэтнической толерантностью понимается свойство личности, которая выражается в наличии совокупности объективных знаний и представлений о той или иной этнической культуре, в свою очередь реализующейся через навыки, умения и модели поведения, что способствует эффективному межэтническому взаимодействию и взаимопониманию. Межэтническая толерантность характеризует ценностную ориентацию личности и основана на принятии и признании этнокультурной специфики, возможности понимания других народов, тем самым расширяя рамки этнического опыта и знаний. Этническая толерантность берет свое начало в этнокультурной компетентности, которая основана на знаниях об этнокультурах и нацеленная на взаимное понимание и толерантность между этнофорами [5, с. 89–101].

Развитие межэтнической толерантности представляет собой развитие следующих критериев личности: 1) обученности, то есть знания о географии, истории, обычаях, искусстве выдающихся деятелях, религиозно-мифологических представлениях, ценностях; 2) воспитанности, то есть преодоление этнической, расовой, конфессиональной предубежденности, преодоление этноцентризма, готовность к объективной коррекции собственного поведения и взглядов; 3) отказ от негативных межэтнических стереотипов; 4) понимание (принятие) культурных универсалий и специфики обычаев и традиций этносов, осведомленность последствий интолерантного поведения и отношения к представителям другой национальности, умения объективно интерпретировать культурно обусловленное поведение этнофоров, умение налаживать конструктивный диалог [6, с. 115–122].

Межэтническая толерантность проявляется в отношении к членам других этнических групп, представляет своего рода психологическую установку или систему установок, позволяющее ценить другое этническое «они» равнозначное собственному «мы». Следует также отметить, что это терпимость к иной культуре, системе ценностей, понимание иных логик существования и других способов мировосприятия. Можно сказать, что толерантность во взаимоотношениях между этносами отражает уровень культуры межнационального общения и является средством достижения межэтнического согласия, урегулирования межнациональных разногласий и снижения межэтнической напряженности. Межэтническая толерантность является свойством межэтнической интеграции, для которой характерно позитивное отношение к своей культуре и другой этнической культуре, такое восприятие базируется на постулате ценностного равенства этнических культур и отсутствии преимущества одной культуры перед другой [4, с. 20–22; 5].

Конечной целью межэтнической толерантности является объединение общества, достижение межэтнического примирения, снятие негативных тенденций в сфере межнациональных отношений посредством восприятия «других» культур, традиций, своеобразия как достойных, ценностных явлений.

Межэтническая толерантность и этнокультурная компетентность сотрудников органов внутренних дел является одним из важных качеств в решении задач, так как Российская Федерация является одним из многонациональных государств мира, где проживают более 200 национальностей. Каждая национальность по своему уникальна; отличается от других особенностями этнической идентичности, языком, культурой, ценностями, самосознанием, территорией проживания, менталитетом и т. д. Все это необходимо учитывать для эффективного взаимодействия с представителями различных национальностей. Ведь одни и те же слова, ситуации по-своему проявляются в поведении и интерпретируются в сознании, эмоциональных реакциях, так как они имеют свое содержание, которое проистекает из традиционных представлений о личности и процессах ее формирования, особенностей исторической эпохи и социальных условий.

Таким образом, межэтническая толерантность – социальная ценность современного общества, которая налаживает отношения между разными народами, моральное качество человека, характеризующееся терпимым отношением к представителям других этнических групп, которое не причиняет вред психическому и физическому здоровью других людей, умение избегать противоречий

и находить выход из конфликтных ситуаций посредством конструктивных решений, тем самым сохранять свою собственную этническую индивидуальность.

Список литературы:

1. *Бакулин С. Д.* Толерантность: от истории понятия к современным социокультурным смыслам. М., 2016. 112 с.
2. Декларация принципов толерантности. Век толерантности. 2001. № 1. 154 с.
3. *Лебедева Н. М., Татарко А. Н.* Социально-психологические факторы этнической толерантности и стратегии межгруппового взаимодействия в поликультурных регионах России. М., 2003. 410 с.
4. *Мальцева Т. В., Сепиашвили Е. Н.* Этнопсихологические знания в образовательной среде юридического вуза // Вестник образовательного консорциума Среднерусский университет. Серия: Юриспруденция. 2015. № 5.
5. *Поштарева Т. В.* Формирование этнокультурной компетентности. М., 2005. 240 с.
6. *Стефаненко Т. Г.* Этнопсихология. М., 2000. 320 с.

К ВОПРОСУ О СТРАТЕГИИ ОРГАНИЗАЦИИ ДОКУМЕНТАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И. Ю. ЗАХВАТОВ,

*доцент кафедры организации деятельности
органов внутренних дел центра командно-штабных учений,
кандидат юридических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

И. П. МОЖАЕВА,

*главный научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
доктор юридических наук
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы оптимизации документационного обеспечения правоохранительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

Ключевые слова: правоохранительная деятельность, органы внутренних дел, документационное обеспечение, делопроизводство, документооборот.

В своем обращении к Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин в числе негативных сторон деятельности государственных органов назвал бюрократическую волокиту, подрывающую доверие граждан к органам власти [1].

Излишний документооборот, бумажный стиль руководства получили широкое распространение в различных социальных сферах, включая область внутренних дел. Руководство Министерства внутренних дел Российской Федерации видит это проблему. Практика деятельности органов внутренних дел, решения, принятые в отношении перевода алгоритмов ее организации на современные рельсы, свидетельствуют о понимании необходимости совершенствования документационного обеспечения, его рационализации

как одного из средств укрепления правопорядка в стране, дальнейшего продвижения к достижению социально одобряемого уровня правоохранительной деятельности.

С этой целью издан ряд нормативных правовых актов, создающих юридическую базу для внедрения в повседневную правоохранительную практику современных коммуникационных технологий [2]. Предпринят ряд организационных мер, направленных на снижение в системе органов внутренних дел Российской Федерации неоправданно большого вала документопотока, создающего препятствия непосредственному выполнению правоохранительных функций (уголовно-процессуальных, оперативно-розыскных, административных и др.).

Однако объем документов, исполняющихся на бумажном носителе, в системе МВД России не уменьшается. Это негативно сказывается не только на статистической отчетности, но и вызывает серьезные и явно непроизводительные трудовые затраты сотрудников полиции и органов предварительного следствия, что в итоге существенно снижает эффективность правоохранительной деятельности органов внутренних дел. Так, статистика показывает, что в центральном аппарате МВД России в 2014 г. объем «бумажной» переписки составил более 1,4 млн документов, в 2015 г. – 1,5 млн, в 2016 г. – 1,8 млн, в 2017 г. – 2 млн [3]. Эта тенденция в органах внутренних дел Российской Федерации сохраняется, причем по всем направлениям правоохранительной деятельности, и это несмотря на активное внедрение электронного документооборота.

Названные обстоятельства диктуют необходимость осмысления научно-теоретических представлений о сущности обозначенной проблемы, глубокого изучения, причин и условий, влекущих «дефекты» рассматриваемой системы правоотношений, и, на этой основе, поиска путей их устранения посредством совершенствования правовых основ и организации документационного обеспечения правоохранительной деятельности органов внутренних дел.

Документационное обеспечение – деятельность, целенаправленно обеспечивающая функции управления документами [4]. Иными словами, с позиции теории, это деятельность по обеспечению документально оформленной информацией различных социально значимых процессов. Документ является не переменным атрибутом правоохранительной деятельности, важнейшим организационно-техническим инструментом подавляющего большинства операций внутреннего служебного характера и межведомственных контактов. Они обеспечивают процесс коммуникации между субъектами правоотношений, являются средством воздействия руково-

дителей органов, подразделений внутренних на подчиненных как в виде прямых, так и обратных связей между ними.

Учитывая сложность и многогранность правоохранительной деятельности в сфере внутренних дел, исключительную полифункциональности и разветвленность органов и подразделений системы МВД России, охватывающей всю территорию Российской Федерации и объективно влекущих колоссальный объем информационного обмена, становится понятным – обеспечить необходимый уровень документооборота в этой сфере – сложный и трудоемкий процесс. Он непременно должен сопровождаться модернизацией стиля и методов работы как руководителей, так и каждого сотрудника, что, в свою очередь, невозможно без совершенствования делопроизводства [5].

Незнание же элементарных правил делопроизводства, соответственно, несоблюдение требований к оформлению документации, о чем свидетельствует масса случаев, влечет утрату унификации при оформлении служебных писем, докладных записок и иных документов [6]. Как результат такого – «произвольного» – подхода исполнителей к оформлению документов – утрата их информативной ценности, неоднозначное толкование изложенного материала, повторные (порой не один раз) запросы об уточнении его смысла и содержания.

Проблемы документооборота, чаще всего связанного с организационной деятельностью, давно привлекают ученых [7]. Однако комплексному исследованию состояния и перспектив развития специального документооборота, осуществляемого в подразделениях органов внутренних дел, непосредственно осуществляющих правоохранительные функции (уголовно-процессуальные, оперативно-розыскные, административно-практические, предупредительно-профилактические), а также обеспечивающих их работу, например подразделений делопроизводства и режима территориальных органов МВД России, внимание уделялось недостаточно. Методологически выверенные, научно-обоснованные предложения по оптимизации документационного обеспечения правоохранительной деятельности органов внутренних дел в научной и иной специальной литературе можно встретить не часто.

Можно отметить также, что результаты проводившихся ранее исследований в этой сфере получены в существенно отличающихся от современных политико-правовых, социально-экономических и научно-технических условиях. Например, предпринятые еще несколько лет назад попытки научного осмысления проблем внедрения в правоохранительную деятельность органов

внутренних дел электронного документооборота сейчас выглядят, по меньшей мере, неубедительно, их научная ценность представляется сомнительной [8].

Между тем актуальность углубленной научной проработки названных проблем диктуется совокупностью таких факторов, как: а) уже отмеченное ежегодное увеличение объема документооборота как в центральном аппарате Министерства внутренних дел Российской Федерации, так и в территориальных органах МВД России; б) недостаточная готовность руководителей и сотрудников включиться в процесс общего и специального документооборота с использованием инновационных технологий; в) отставание практикуемых форм рационализации и оптимизации работы с документами от современных достижений науки и техники. Все это сдерживает процесс модернизации деятельности органов внутренних дел, мешает качественному выполнению поставленных перед ними задач, выполнению правоохранительных функций государства.

Следует констатировать, что единый алгоритм решения проблем документационного обеспечения правоохранительной деятельности пока не выработан. Отсутствует целостность и системность понимания стратегии организации документационного обеспечения органов внутренних дел как базовой единицы успешности их правоохранительной деятельности, что представляет не только научно-теоретический интерес, но и имеет прикладное значение, поскольку качественная организация документооборота призвана позитивно влиять на процессы выполнения задач, поставленных МВД России.

Как представляется, эффективность деятельности органов и подразделений этого важнейшего правоохранительного ведомства Российского государства напрямую зависит от характера и содержания правовых, организационных и научно-методических основ документационного обеспечения как непереносимого атрибута этой деятельности, степени разработанности теоретической модели соответствующего организационно-правового механизма. При этом повышенное внимание следует уделять уровню профессиональной подготовки личного состава в части эффективного внедрения инноваций в документооборот, от продуктивности этой работы напрямую зависят положительные результаты.

Для формирования научно-теоретической модели отвечающего современным требованиям документационного обеспечения деятельности органов внутренних дел необходимо на основе комплексного анализа нормативной правовой базы, исследования теоретических источников, практики документооборота в МВД России

и иных правоохранительных структурах уделить внимание таким вопросам, как:

- уточнение соответствующего понятийного аппарата, касающегося сущности и содержания документационного обеспечения правоохранительной деятельности органов внутренних дел;
- поиск путей совершенствования правовой регламентации документационного обеспечения правоохранительной деятельности;
- иллюстрация зарубежного опыта документационного обеспечения правоохранительной деятельности, определение возможности его использования в органах внутренних дел Российской Федерации;
- разработка рекомендаций по совершенствованию организационных и научно-методических основ документационного обеспечения правоохранительной деятельности органов внутренних дел;
- выработка предложений по оптимизации организационно-структурного построения и компетенции подразделений органов внутренних дел, осуществляющих документационное обеспечение правоохранительной деятельности.

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что исследование, ориентированное на поиск путей оптимизации делопроизводства, может представлять интерес для повышения эффективности работы всех служб и подразделений органов внутренних дел Российской Федерации, выполняющих как правоохранительные, так и обеспечивающие функции. Однако с учетом анализа научных работ, опубликованных по схожей тематике, но не касавшихся специального делопроизводства, необходимо еще раз подчеркнуть, что предметом такого исследования могут стать именно вопросы «специального документационного обеспечения» – относящегося к деятельности подразделений органов внутренних дел, выполняющих правоохранительные функции. Именно документационное обеспечение этого – основного, титульного – участка деятельности органов внутренних дел нуждается в дальнейшем совершенствовании на основе глубокой научной проработки вопросов заявленной проблематики.

Список литературы:

1. Официальный сайт Президента России: <http://www.kremlin.ru/> (дата обращения: 20.02.2019).
2. Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615.

3. О проблемах документационного обеспечения управления в системе МВД России: докладная записка Организационно-аналитического департамента МВД России от 7 ноября 2017 г. № 5/5-2603 на имя Министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации В. А. Колокольцева.

4. ГОСТ Р 7.0.8.-2013 «Делопроизводство и архивное дело – Термины и определения».

5. *Иванов Н. Н.* Инновационная деятельность в управлении органами внутренних дел: учебное пособие. М., 2003.

6. *Дуплий Е. В.* Качество и количество создаваемых в организации документов как одна из проблем управления // Материалы Афанасьевских чтений. 2013. Т. 1. № 11.

7. *Митина Т. Е.* Документационное обеспечение управления в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М.: Академия управления МВД России, 2006.

8. *Хамидуллин Р. К.* К вопросу организации документационного обеспечения правоохранительной деятельности территориальных органов МВД России // Реформирование системы МВД России: м-лы научно-практической конференции 23 мая 2013 г. М.: «Спутник +», 2013.

К ВОПРОСУ О СТРАТЕГИИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ И МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

И. Ю. ЗАХВАТОВ,

*доцент кафедры организации деятельности
органов внутренних дел центра
командно-штабных учений,
кандидат юридических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Е. В. СОКОЛОВ,

*старший преподаватель кафедры организации деятельности
органов внутренних дел центра командно-штабных учений
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В условиях глобализации, расширения международного сотрудничества, сближения внешнеполитических позиций многих государств их экономическая интеграция выводят на передний план правоохранительных усилий противодействие преступности транснационального и межрегионального характера, которая стала одной из опаснейших по масштабам и последствиям угроз безопасности отдельных государств и мировому порядку. О степени общественной опасности таких деяний свидетельствует тот факт, что противодействие преступности, затрагивающей интересы разных стран, признано Организацией Объединенных Наций приоритетным направлением деятельности правоохранительных органов всех государств, независимо от общественного строя и способа правления, и относит ее к одному из «шести блоков угроз, которыми мир должен заниматься сейчас и в предстоящие десятилетия» [5].

Ключевые слова: *транснациональная преступность, органы внутренних дел, правоохранительная деятельность, общественная безопасность, национальная безопасность.*

Кроме того, ни государственные границы, ни национальные и международные формы и методы социально-правового контроля не являются серьезным препятствием для развития и распространения этого вида преступности. Именно поэтому необходимы эффективное международное сотрудничество и конструктивное межведомственное взаимодействие, координация усилий для противодействия таким общественно опасным проявлениям, снижение их негативного влияния на криминологическую обстановку в национальном и глобальном масштабах.

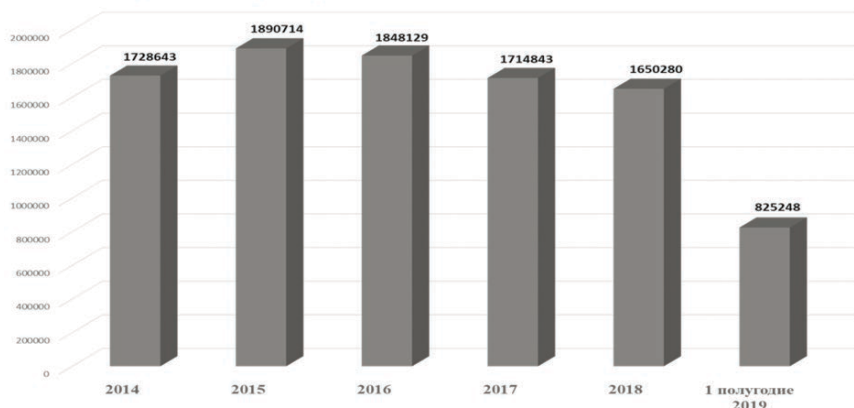
Существенный вклад в решение задач, связанных с выявлением, пресечением, раскрытием и расследованием преступлений транснационального и межрегионального характера, вносят органы внутренних дел Российской Федерации. Данный тезис подтверждается организационно-структурным построением и практикой организации правоохранительной деятельности органов внутренних дел, включающих в себя следующее:

- множество правоохранительных и иных функций, реализуемых органами внутренних дел, в том числе и по противодействию вышеуказанной преступности;
- наличие организационных структур на различных уровнях территориальных органов МВД России;
- объем полномочий, присущих только органам внутренних дел, включая применение мер принуждения, физической силы, специальных средств и оружия;
- традиционное восприятие органов внутренних дел как главный общедоступный правоохранительный орган Российской Федерации [2, с. 87].

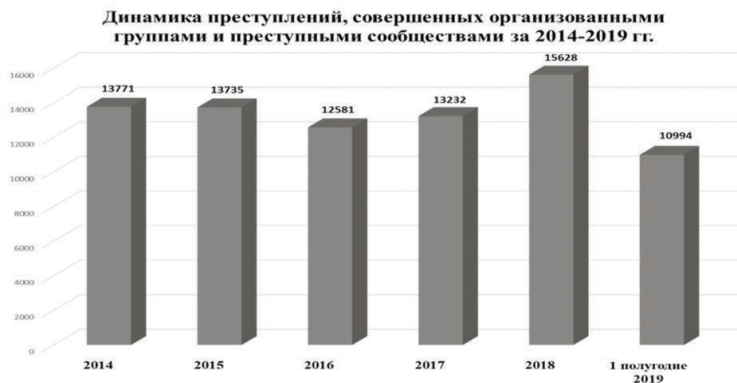
Перечисленное оказывает огромное влияние на деятельность органов внутренних дел. Основная нагрузка по выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений, в том числе носящих транснациональный и межрегиональный характер, лежит на органах внутренних дел Российской Федерации.

Современное состояние противодействия преступности в Российской Федерации свидетельствует о незначительном снижении уровня преступности. В соответствии с данными ГИАЦ МВД России с 2015 г. наметилась устойчивая тенденция снижения количества преступлений (см. диаграмма 1).

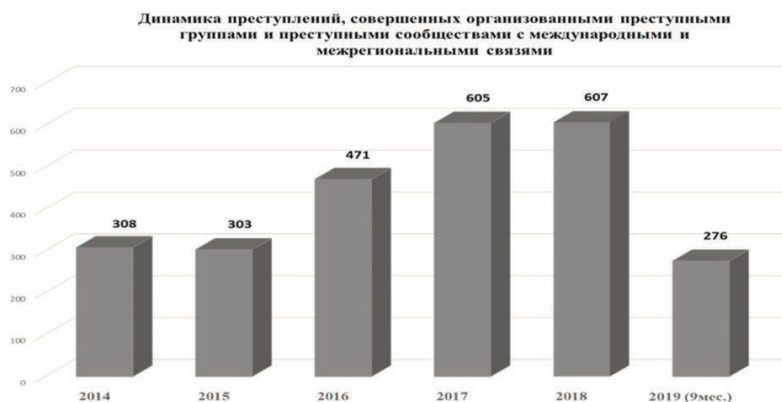
Уровень преступности в России за 2014-2019 гг.



Но несмотря на снижение общего количества преступлений и принимаемые органами внутренних дел меры, уровень преступности, совершаемой организованными группами и преступными сообществами, в течение последних пяти лет практически не изменился, при этом в 2018 г. наблюдается увеличение количества данных преступлений, и, как мы видим, за 6 месяцев 2019 г. количество преступлений данного рода практически достигло уровня 2014 – 2016 гг. (см. диаграмма 2).



На фоне этих данных наблюдается положительная динамика преступлений, совершенных организованными группами и преступными сообществами с транснациональными и межрегиональными связями. Количество которых, несмотря на принимаемые органами внутренних дел меры, из года в год повышается (см. диаграмма 3).



Можно прийти к выводу, что меры, принимаемые органами внутренних дел по противодействию преступности в исследуемой сфере, оказались недостаточными и малоэффективными.

В науке уже давно сложилось представление о преступности транснационального и межрегионального характера как о явлении, не имеющем четких границ и привязки к конкретным административным территориям, а также сформулированы основные признаки, присущие ей. Кроме того, преступность транснационального и межрегионального характера представляет собой криминальную систему, которую порой трудно отличить от легального бизнеса. Все это, по нашему мнению, свидетельствуют о повышенной общественной опасности преступлений транснационального и межрегионального характера. В связи с чем противодействовать этой криминальной системе можно только с помощью системных действий более мощной, противостоящей ей системы органов внутренних дел. Для того чтобы органы внутренних дел смогли справиться с поставленной задачей, они должны иметь стратегию для работы на этом направлении деятельности, включающую в себя меры как правового, так и организационного характера, которые позволят повысить эффективность деятельности органов внутренних дел по противодействию преступности транснационального и межрегионального характера.

По нашему мнению, необходимо рассматривать нормативное правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел по противодействию преступности транснационального и межрегионального характера как совокупность норм, принципов и правил, затрагивающих практически все сферы жизнедеятельности общества. Это происходит в связи с тем, что сфера интересов транснациональных и межрегиональных преступных организаций распространяется на все области общественных отношений.

Нормативное правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел по противодействию преступности транснационального и межрегионального характера связано с определением характера взаимоотношений, полномочий, компетенции, средств, способов и методов осуществления правоохранительной деятельности в этой сфере. Специфика борьбы с данной преступностью состоит в том, что в этом могут участвовать правоохранительные органы других государств или других субъектов Российской Федерации. Предметом совместной правоохранительной деятельности могут быть вопросы противодействия терроризму, незаконному обороту наркотиков, оружия, торговле людьми, незаконной миграции, криминальному автобизнесу и т. п. Взаимовыгодные взаимодополняющие

отношения могут возникать в вопросах, связанных с обеспечением безопасности при проведении крупномасштабных массовых мероприятий (спортивных, культурных, в т. ч. международных). Примером может служить проведенный в 2018 г. в России чемпионат мира по футболу, на котором безопасность его проведения осуществляли, в том числе, представители органов правопорядка стран – участниц спортивного мероприятия.

Стратегия органов внутренних дел Российской Федерации по противодействию преступности транснационального и межрегионального характера является производным от правоохранительной политики государства и соответствует стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [4]. Стратегия призвана объединить усилия органов государственной власти всех уровней и институтов гражданского общества по созданию благоприятных внутренних и внешних условий для реализации национальных интересов и стратегических национальных приоритетов Российской Федерации, в том числе по нейтрализации угроз государственной и общественной безопасности Российской Федерации, связанных с незаконной миграцией, торговлей людьми, наркоторговлей и другими проявлениями транснациональной организованной преступности.

Стратегическим документом, определяющим источники угроз и мероприятия по борьбе с ними, является Концепция общественной безопасности в Российской Федерации [3]. В ней названы основные источники угроз общественной безопасности в Российской Федерации, цели, задачи, принципы и направления деятельности государственных органов по ее обеспечению. Обозначена необходимость постоянного совершенствования организационных, правовых информационных и иных мер по предупреждению, выявлению и пресечению всех видов преступных проявлений транснациональной и межрегиональной окраски. Перечислены источники угроз общественной безопасности – все те же преступления транснационального и межрегионального характера, организаторы которых постоянно стремятся расширить сферу своей преступной деятельности на территории страны и за ее пределами, совершая преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, коррупционные преступления и иные преступления против государственной власти и интересов государственной службы, незаконная миграция, в том числе из стран со сложной общественно-политической и экономической обстановкой.

На реализацию этой стратегии направлено стратегическое планирование в органах внутренних дел. Совершенствование системы мер противодействия преступности транснационального и межрегионального характера является первостепенной задачей органов внутренних дел в этом направлении.

Борьба с данной преступностью не может осуществляться действиями какого-либо одного или даже не скольких ведомств. Решение задач борьбы с преступностью должно носить характер государственной политики и предусматривать создание системы мер политического, экономического, правового, административно-режимного, пропагандистского и специального характера, объединенных стратегическим замыслом и нацеленных на достижение единых целей и задач [6, с. 21].

Для реализации этих целей целесообразно расширение на ведомственном уровне соответствующей компетенции территориальных органов МВД России и внесения необходимых изменений в их организационную структуру в рамках перераспределения существующих лимитов штатной численности, что не повлечет дополнительных бюджетных расходов. Необходима разработка ведомственного нормативного правового акта приказа МВД России, затрагивающего различные аспекты противодействия преступности транснационального и межрегионального характера, с учетом существующих тенденций развития преступности.

Одновременно с совершенствованием законодательства необходимо уделять внимание вопросам дальнейшей правовой регламентации внутриведомственного взаимодействия и международного сотрудничества органов внутренних дел, участвующих в противодействии преступности транснационального и межрегионального характера, во многих случаях действующих бессистемно, разобщенно, в виде полумер, не обеспечивающих достижение необходимого социально значимого правоохранительного эффекта.

В этой связи полагаем, что возникла необходимость издания, пока на ведомственном уровне, нормативного правового акта, в котором будут сформулированы понятия транснациональной и межрегиональной преступности, а также деятельности органов внутренних дел по противодействию данной преступности, вопросы, связанные с формированием и функционированием временных организационных структур противодействующих данной преступности, а также вопросы координации этой деятельности со стороны вышестоящих органов внутренних дел. Полагаем, что правовое обеспечение совместной оперативно-служебной деятельности и общее руководство, несомненно, обеспечат необходимую координацию

и концентрацию усилий органов внутренних дел на данном направлении правоохранительной деятельности и позволят придать ей значение одного из приоритетов борьбы с преступностью.

В настоящее время в системе МВД России противодействие преступности транснационального и межрегионального характера осуществляют подразделения, в функциональные обязанности которых входит выявление, пресечение, раскрытие и расследование преступлений в исследуемой сфере. К ним следует отнести:

на федеральном уровне – главные управления: уголовного розыска, экономической безопасности и противодействия коррупции, на транспорте, по контролю за оборотом наркотиков, международного сотрудничества и НЦБ Интерпола Министерства внутренних дел Российской Федерации;

на окружном уровне – оперативно-розыскные части: по борьбе с преступлениями общеуголовной направленности, по борьбе с преступлениями экономической направленности Главного управления МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу;

на региональном уровне – управления (отделы): уголовного розыска, экономической безопасности и противодействия коррупции, по контролю за оборотом наркотиков, НЦБ Интерпола МВД по республикам, ГУ МВД, УМВД России по иным субъектам Российской Федерации.

Функции по противодействию преступлениям транснационального и межрегионального характера распределены между самостоятельными организационными структурами в соответствии с направлениями их деятельности, а их взаимодействие осуществляется лишь по территориальному и отраслевому признакам, что приводит к распылению и без того ограниченных ресурсов органов внутренних дел.

Для координации совместной деятельности указанных субъектов мы предлагаем использовать советы руководителей территориальных органов МВД России в федеральных округах, которые в настоящее время являются постоянно действующими совещательными органами в федеральных округах. Целью их образования является осуществление взаимодействия МВД по республикам, ГУ (У) МВД России по иным субъектам Российской Федерации, УТ МВД России по федеральным округам, ЛУ МВД России на транспорте, подчиненных МВД России, дислоцированных в пределах соответствующего федерального округа с полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе по вопросам, отнесенным в соответствии с законодательством Российской Федерации к их компетенции.

Изучив деятельность окружного совета Уральского федерального округа, рассмотрев планы его работы за 2014–2019 гг., можно сделать вывод, что помимо вопросов информационного обеспечения полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе окружной совет призван решать вопросы взаимодействия территориальных органов МВД России в части: а) раскрытия преступлений, в т. ч. межрегионального характера; б) охраны общественного порядка и общественной безопасности; в) формирования и эффективного использования межрегиональных экспертно-криминалистических учетов и т. п. Следовательно, окружные советы выполняют функцию координации оперативно-служебной деятельности подразделений территориальных органов МВД России, исходя из необходимости согласования правоохранительных усилий по общим проблемам противодействия преступности, в т. ч. имеющей транснациональные и межрегиональные связи, хотя в прямой постановке вопроса это не обозначено. Наше мнение подтверждается и другими учеными. Так, А. В. Иващук полагает, что именно координация (согласование и упорядочение) является тем самым недостающим элементом, который следует зафиксировать в нормативной части механизма организации деятельности советов руководителей территориальных органов МВД России в федеральном округе [1, с. 61].

Таким образом, приказ МВД России от 28 июля 2014 г. № 624 «Вопросы советов руководителей территориальных органов МВД России в федеральном округе» нуждается в корректировке в части расширения полномочий окружных советов. В число основных задач которых целесообразно добавить осуществление анализа оперативной обстановки и координации деятельности территориальных органов МВД России данного федерального округа по вопросам противодействия преступности транснационального и межрегионального характера. Организационные функции окружных советов следует расширить, дополнив вопросами организации совместной оперативно-служебной деятельности, связанной с раскрытием и расследованием преступлений, совершаемых преступными сообществами (преступными организациями) межрегионального характера, а также преступлений, вызвавших большой общественный резонанс.

Ввиду того, что окружные советы являются совещательным органом, потребуется создание специализированного рабочего органа, непосредственно осуществляющего организацию взаимодействия как в целом, так и (при необходимости) для организации раскрытия и расследования конкретного преступления.

Данный рабочий орган не является штатным структурным образованием, но располагает необходимой компетенцией. Он создается по решению Окружного совета на определенный срок и состоит из представителей подразделений МВД по республикам, ГУ МВД, УМВД России по иным субъектам Российской Федерации данного федерального округа, имеющих право на осуществление оперативно-розыскной деятельности, и представителей органов предварительного следствия, включая Следственный комитет Российской Федерации.

Тем самым возможно решение одной из главных проблем – исключение правового пробела, вызванного отсутствием координирующего центра, ответственного за организацию взаимодействия территориальных органов МВД России по вопросам противодействия преступности транснационального и межрегионального характера.

Список литературы:

1. *Ивашук А. В.* Окружные советы МВД России: вопросы совершенствования правового регулирования // Алтайский юридический вестник. 2017. № 17.

2. *Кардашова И. Б.* МВД России в системе обеспечения национальной безопасности России: монография / И. Б. Кардашова. М.: ВНИИ МВД России, 2006.

3. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685) // СПС «Консультант плюс».

4. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // СПС «Консультант плюс».

5. Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/events/pastevents/a_more_secure_world (дата обращения: 15.06.2020).

6. *Ходжич М. В.* Значение стратегического планирования в борьбе с организованной преступностью, представляющей угрозу национальной безопасности России // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2009. № 6.

РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ОХРАНЕ ВОДНЫХ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ

А. В. ЗУБКОВА,

*ассистент кафедры гуманитарных дисциплин,
гражданского и уголовного права
(ФГБОУ ВО «Воронежский государственный
аграрный университет»)*

В. Н. СИЗОВА,

*ведущий научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
кандидат юридических наук
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье приводятся нормы российского федерального законодательства и подзаконные нормативные правовые акты, регламентирующие охрану водных биологических ресурсов, раскрытие положений которых и составляют цель работы. В качестве выводов следует, что действующее нормативно – правовое законодательство способно обеспечить меры по сохранности национальных биологических запасов России.

Ключевые слова: *международные правовые акты, федеральные законы, постановления Правительства Российской Федерации, биологические ресурсы и их охрана.*

Охрана водных биологических ресурсов является одним из самых актуальных вопросов современности. Эффективное регулирование этих отношений возможно лишь при стабильной законодательной системе и единообразной практике применения закона.

Российская Федерация, являясь субъектом международных отношений, ратифицировала ряд международных правовых актов по вопросам охраны окружающей среды, взяв на себя обязательства перед международным сообществом, имеющие направленность на рациональное и безопасное использование природной среды. Среди них:

1. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 г. [2, с. 37–38] (далее – конвенция), ратифицированная Федеральным законом от 26.02.1997 № 30-ФЗ [20].

В частности, положениями ст. 61 данной Конвенции устанавливаются правила сохранения живых ресурсов. Положения ее ст. 62 регламентируют вопросы использование живых ресурсов. Так, устанавливается, что граждане, осуществляющие рыбный промысел в исключительной экономической зоне, обязаны принять меры по сохранению живых ресурсов. Более того, строгой регламентации, исходя из анализа текста положений данной статьи, подлежит следующее:

- обязательное лицензирование рыбаков, рыболовных судов и оборудования с взиманием сборов, которые для прибрежных государств будут являться компенсацией в виде денежных средств, оборудования и технологии, относящихся к рыбной промышленности;
- контроль над определением видов рыбной продукции, которые могут вылавливаться, а также установление допустимых размеров вылова для конкретных запасов в отношении каждого судна;
- контроль за соблюдением сезонов и районов рыбного промысла, а также видов, размеров и количества орудий лова, рыболовных судов, которые могут быть использованы.

2. Соглашение об осуществлении положений указанной Конвенции в части сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими, ратифицированное Федеральным законом от 26.04.1997 № 69-ФЗ [21].

3. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Европейским сообществом от 26.04.1997 № 69-ФЗ о сотрудничестве в области рыболовства и сохранения живых морских ресурсов в Балтийском море (далее – Соглашение) [3].

В соответствии с положениями ст. 8 Соглашения, регламентирующего процедуру соблюдения мер по сохранению живых морских ресурсов, его страны-участницы соглашения, исходя из своей законодательной системы и руководствуясь своими правовыми нормами, обязаны принять необходимые меры для обеспечения правил и положений, касающихся эксплуатации промысловых ресурсов. При этом страны-участницы заблаговременно и в строго определенной форме должны известить о принятых правилах рыболовства и регулирования промысла, а также о каждом вносимом изменении в данные правила [4, 19].

4. Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики (Канберра, 20 мая 1980 г.) [9, с. 383–395].

5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2018 г. № 1822-р «О подписании Соглашения о преследовании нерегулируемого промысла в открытом море в центральной части Северного Ледовитого океана» [19].

6. Конвенция о биологическом разнообразии от 05.06.1992, ратифицированная Федеральным законом от 17.02.1995 № 16-ФЗ [22].

Отметим, что историко-правовой анализ дает основание сделать вывод о применимости положений морского права к Северному Ледовитому океану в качестве определенной системы регулирования сосуществования и сотрудничества арктических государств для того, чтобы защитить суверенитет, суверенные права и национальную юрисдикцию [31].

Кроме вышеуказанной Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. в отношении акватории Северного Ледовитого океана действуют положения принятых в 1958 г. Женевских конвенций об открытом море, о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря, о континентальном шельфе, о территориальном море и прилежащей зоне [13]. Однако данные положения не в полном объеме отражают специфические особенности международно-правового регулирования арктических морских пространств в отличие от региональных и субрегиональных договоров, в числе которых особо необходимо отметить нормы, регулирующие промысел анадромных видов рыб, а также положения указанной Конвенции 1982 г. о сохранении лосося в северной части Атлантического океана и Конвенции о сохранении запасов анадромных видов рыб в северной части Тихого океана 1992 г. [1].

Касательно исторического аспекта исследования российского законодательства об охране водных биологических ресурсов, необходимо отметить состоявшуюся в 1911 г. Ратификацию Россией Международной Конвенции об охране котиков и морских бобров [10]. 2 февраля 1926 г. Совет Народных Комиссаров СССР специальным Постановлением подтвердил ее признание [11]. Итогом стало появление в УК РСФСР 1926 г. ч. 2 ст. 86, положения которой регламентировали привлечение к уголовной ответственности за промысел морских котиков и морских бобров [8].

5 апреля 1946 г. была принята Конвенция по регулированию размеров ячей рыболовных сетей и допустимой для лова величины рыб [14, с. 510–519]. Положения ст. 11 данной Конвенции регулировались вопросы, касающиеся договоренности стран-участниц в отношении принятия и реализации данного правового документа, а также обязанности национальных законодателей разработать систему наказания за их неисполнение. Отметим, что СССР взяла на себя обязательство по соблюдению положений Конвенции только с 1958 г., официально присоединившись к данному международно-правовому акту.

Одновременно в 1946 г. в Вашингтоне страны-участницы подписывают Международную Конвенцию, регламентирующую осуществление китобойного промысла [15, с. 370–377]. Положения данной Конвенции предусматривают регулирование охраняемых и неохраняемых видов китов; сезонное время для их промысла. Используя имеющиеся на тот период времени данные о размерах китов, относящихся к видам, разрешенным к убою, был разработан перечень мер, направленных на охрану морских млекопитающих.

Исходя из осуществленного анализа российского законодательства об охране водных биологических ресурсов, становится очевидным, что Россия в результате присоединения к наиболее важным международным правовым актам в данной сфере взяла на себя обязательства по сохранению и бережному отношению к окружающей среде в целом и водным биологическим ресурсам в частности. Данное обстоятельство является свидетельством готовности государства и впредь принимать все необходимые международные стандарты в сфере охраны защиты биологического разнообразия планеты.

Таким образом, на сегодняшний день уже имеются правовые основы, способствующие непосредственному участию государственных органов, хозяйствующих субъектов, общественных организаций и отдельных граждан в деле защиты экологической сферы. Подтверждением сказанному является Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» [17]. Положениями данного документа регламентируются концептуальные основы обеспечения экологической безопасности, а в качестве первостепенной задачи осуществляемой государством деятельности по защите окружающей среды определено принятие мер по сохранности природы, ликвидации негативных последствий осуществляемой производственной деятельности с учетом возросших масштабов экономической сферы и происходящих глобальных переменах в климате.

Кроме того, исходя из задачи разработки эффективной правовой базы, позволяющей действительно решать вопросы по обеспечению экологической безопасности, Государственной Думой Российской Федерации приняты соответствующие законодательные акты – Водный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс, Земельный кодекс и Воздушный кодекс Российской Федерации.

К федеральному законодательству, регламентирующему охрану водных биологических ресурсов, необходимо отнести: федеральные законы от 10.01.2002 № 7 «Об охране окружающей среды» [23], от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» [24].

В число постановлений Правительства следует включить: постановление Совета Министров РСФСР от 26.10.1973 № 554 «Об утверждении перечня рек, их притоков и других водоемов, являющихся местами нереста лососевых и осетровых рыб» [16]; постановление Правительства Российской Федерации от 25.05.1994 № 515 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причинённый уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов» [5]; постановление Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 640 (в ред. от 10.03.2009 № 219) «О порядке распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления прибрежного рыболовства во внутренних морских водах Российской Федерации и в территориальном море Российской Федерации между прибрежными субъектами Российской Федерации» [18].

Кроме того, вопросы охраны водных биологических ресурсов регулируются:

приказом Росрыболовства от 16.03.2009 № 191 «Об утверждении перечня особо ценных и ценных видов водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства» [12];

Правилами рыболовства в Каспийском море с впадающими реками, утвержденные приказом Министерства рыбного хозяйства СССР от 06.04.1984 № 179 [6];

Правилами рыболовства Волжско-Каспийского рыбохозяйственного бассейна, утвержденные приказом Росрыболовства от 13.01.2009 № 1 [7];

Правилами реализации и уничтожения безвозмездно изъятых или конфискованных водных биологических ресурсов и продуктов их переработки [27];

Правилами распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях, в учебных и культурно-просветительских целях, а также в целях аквакультуры (рыбоводства) [28].

Перечнем водных биологических ресурсов организация и регулирование промышленного, любительского и спортивного рыболовства, охрана которых органами государственной власти субъектов Российской Федерации не осуществляется [29], и указанной ранее Морской доктриной Российской Федерации на период до 2020 года [30].

Как видно из приведенного выше анализа нормативных правовых актов, регулирующих вопросы охраны водных биологических ресурсов, сформировавшаяся законодательная система Российской Федерации полностью отвечает требованиям соответствующих

международных актов. Однако современные вызовы и угрозы обществу, масштабные перемены в социально-экономической ситуации в стране, разработка и подписание различного рода стратегий развития при активном участии России в решении глобальных вопросов международного характера формируют необходимость в детальном пересмотре действующей сегодня системы охраны водных биологических ресурсов и определении новых перспектив в сохранении экологии.

Важнейшим документом, регламентирующим порядок использования водных биологических ресурсов, выступает Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», положениями которого регламентируется порядок определения участков для добычи водных биологических ресурсов, квота на их добычу, процедура получения разрешения на добычу и т. д. [25].

Необходимо отметить, что детальность по использованию рыбопромыслового участка регламентируется также и положениями земельного законодательства, поскольку выполнение требований положений отраслевого законодательства важно в связи с тем, что рыбопромысловый участок включает в себя часть водного объекта и прибрежную полосу суши. Потому ст. 51¹ Водного кодекса Российской Федерации устанавливает положение, в соответствии с которым лица, чьи действия направлены на использование соответствующих водных объектов с целью добычи водных биологических ресурсов, должны учитывать нормы российского законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, а также законодательства Российской Федерации, регулирующего отношения в области аквакультуры (рыбоводства) [26].

Таким образом, анализ законодательства об охране водных биологических ресурсов позволяет сделать вывод, что российское законодательство способно обеспечить реализацию Указа Президента Российской Федерации «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» в части принятия мер по сохранности водных биологических ресурсов.

Список литературы:

1. *Авхадеев В. Р.* Многосторонние международные соглашения, регулирующие правовой режим Арктики // Журнал российского права. 2016. № 2.
2. Бюллетень международных договоров. 1998. № 1.

3. Бюллетень международных договоров. 2012. № 11.
4. Бюллетень международных договоров. 2012. № 11.
5. В редакции постановления Правительства Российской Федерации от 10.03.2009. № 219 // СЗ РФ. 06.06.1994. № 6. Ст. 604; 02.10.2000. № 40. Ст. 3972; 23.03.2009. № 12. Ст. 1429.
6. В редакции приказа Госкомрыболовства РФ от 12.02.2001. № 41 // СПС «КонсультантПлюс».
7. В ред. приказа Росрыболовства от 11.05.2012 № 404 // Рос. газ. 25.03.2009. № 50; 24.06.2009. № 113; 03.06.2011. № 119; 17.05.2012. № 110.
8. *Калашикова А. И.* Проблемы соответствия международного и уголовного права РФ // Ученые записки Ульяновского университета. Серия «Государство и право»: проблемы, поиски решения, предложения. Вып. 1 (15). Ульяновск, 2001; *Михайлов В. И.* Некоторые тенденции развития уголовного законодательства Российской Федерации // Пять лет действия УК: Итоги и перспективы. М., 2003.
9. Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики (заключена в г. Канберре 20.05.1980) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XXXVIII. М., 1984.
10. Конвенция о международной охране китиков 24 июня / 7 июля 1911 г. // Известия Министерства иностранных дел. СПб., 1912. Кн. II.
11. Об ограничении промысла морских китиков и морских бобров: Постановление СНК СССР от 2 февраля 1926 г. // СЗ СССР. 1926 № 24. Ст. 155.
12. Рос. газ. 14.04.2009. № 64.
13. Сборник международных соглашений и законодательных актов СССР по вопросам мореплавания. М., 1971.
14. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XX. М., 1961.
15. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XIII. М., 1956.
16. Свод законов РСФСР. 1988. Т. 4.
17. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009 № 20. Ст. 2444.
18. Собр. законодательства Рос. Федерации. 31.10.2005. № 44. Ст. 4564; 23.04.2007. № 17. Ст. 2047; 23.03.2009. № 12. Ст. 1429.

19. СМИ: Хайнань в начале октября проведет мероприятия по стимулированию потребления: <https://tass.ru/ekonomika/5633940> (дата обращения: 30.04.2020).

20. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и Соглашения об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву: Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 30-ФЗ // СЗ РФ. 03.03.1997.

21. О ратификации Соглашения об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими: Федеральный закон от 26 апреля 1997 г. № 69-ФЗ // СЗ РФ.

22. О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии: Федеральный закон от 17 февраля 1995 № 16-ФЗ // СЗ РФ. № 19 от 6 мая 1996 г. Ст. 2254.

23. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 21.11.2011, с изм. от 07.12.2011) // Рос. газ. 2002. № 6.

24. О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов (с изм. и доп., вступающими в силу с 06.01.2012): Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (ред. от 06.12.2011). // Рос. газ. 2004. № 284.

25. О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов: Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (с изменениями на 24.04.2020) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50799/ (дата обращения: 30.04.2020).

26. Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 148-ФЗ // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148460 (дата обращения: 30.04.2020).

27. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05.2007. № 367 в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 № 1082 // СЗ РФ. 18.06.2007. № 25. Ст. 3031; 17.08.2009. № 33. Ст. 4078; 29.10.2012. № 44. Ст. 6062.

28. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26.11.2008. № 887 в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 25.02.2014 № 141 // СЗ РФ.

08.12.2008. № 49. Ст. 5832; 29.10.2012. № 44. Ст. 6026; 10.03.2014. № 10. Ст. 1035.

29. Утвержден приказом Министерства сельского хозяйства РФ от 18.05.2005 № 85 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 27.06.2005. № 26.

30. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 27.07.2001 // СПС «КонсультантПлюс».

31. Cinelli C. The Law of the Sea and the Arctic Ocean // Arctic Review on Law and Politics. Vol. 2. 1/2011. P. 10. URL: http://site.uit.no/arcticreview/files/2012/11/AR2011-1_Cinelli.pdf.

МЕХАНИЗМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ В УСЛОВИЯХ КАРАНТИННЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

О. В. ЗУЕВА,

*профессор кафедры теории и методологии
государственного управления,
кандидат социологических наук
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье рассматривается необходимость осуществления общественного контроля за деятельностью полиции с целью ее оптимизации. Анализ механизмов общественного контроля за деятельностью полиции говорит о том, что все формальные требования, предъявляемые к нему, выдерживаются. Возникшая ситуация, связанная с распространением кароновирусной инфекции, показала необходимость совершенствования форм общественного контроля. Автор приходит к выводу о целесообразности активизации работы с населением по информированию о возможностях общественного контроля за полицией, о разработке системы индикаторов оценки деятельности общественных советов и ОНК, осуществляющих общественный контроль с целью повышения эффективности их деятельности, о необходимости совершенствования таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественные экспертизы, социальное партнерство, медиаконтроль.

Ключевые слова: *общественный контроль, общественное мнение, Общественный совет, Общественная палата, органы внутренних дел, полиция, мониторинг общественного мнения.*

Одним из эффективных механизмов управления органами государственной власти, в том числе и органами внутренних дел, является общественный контроль. Его целью является повышение эффективности осуществляемой деятельности государственной власти на различных организационных и институциональных уровнях. Эффективность деятельности органов внутренних дел связана с удовлетворением потребностей граждан, выраженных в соблюдении основополагающих прав и свобод личности, обеспечении

правопорядка и гарантии общественной безопасности, повышении уровня доверия граждан к сотрудникам полиции.

К сожалению, актуальность проблемы эффективности деятельности органов внутренних дел вот уже на протяжении трех десятков лет не снижается. Это вызвано глобальной политической трансформацией 1990-х гг., а также социально-экономическим кризисом, приведшим к участившимся противоправным действиям, снижению уровня нравственности среди сотрудников полиции и, как результат, снижению уровня доверия населения к полиции. Результаты социологических исследований показывают, что в послереформенный для ОВД период уровень доверия к сотрудникам полиции стал выше, чем в дореформенный. Опросы Всероссийского Центра изучения общественного мнения в период с 1996 по 2010 гг. демонстрируют низкий уровень доверия, на тот момент еще милиции, который находился в пределах 35–40 %. В послереформенный период ситуация стала улучшаться. В настоящий момент практически каждый второй гражданин доверяет полиции (53 %). Однако ситуация еще далека от идеала.

В первой половине 2020 г. страна, как и все мировое сообщество, столкнулась с серьезной проблемой, вызванной распространением короновирусной инфекции. Перед серьезным вызовом оказались как граждане, так и сотрудники полиции. Несмотря на то, что большая часть населения понимала всю необходимость ограничительных мер, уровень социально-экономической и политической напряженности вырос. Рост напряженности вызван рядом обстоятельств, среди которых в первую очередь следует выделить: потеря работы; рост цен на отдельные товары; ограниченность в передвижении самозанятых граждан; закрытие границ; переход на дистанционную работу и, прежде всего, дистанционное обучение; рост преступности, вызванный экономическими проблемами, и т. д.

Опросы ВЦИОМ показывают, что апрель 2020 г. стал одним из самых тревожных месяцев для граждан России. Оценивая экономический кризис, 72 % россиян отметили, что самые тяжелые времена еще впереди. В соответствии с методикой, применяемой социологами ВЦИОМа, индекс социальных ожиданий может принимать значение от «-100 до +100», т. е. чем выше значение индекса, тем оптимистичнее настроение россиян относительно перспектив государства. Мониторинг показывает, что настроение россиян резко ухудшилось в марте (-61), достигло минимального значения в апреле (-81), в июне и июле вернулось в мартовскому значению (-60; -61). Несмотря на серьезные шаги, сделанные государством в поддержку граждан во время пандемии, зафиксированный индекс

оптимизма не может благотворно влиять на доверие граждан к государственным институтам, в том числе и к правоохранительным органам [1].

Сотрудники полиции, в силу своих служебных функций, оказались ближе всех государственных, правоохранительных структур к гражданам. Все накопленное психологическое напряжение граждан, вызванное вышеуказанными причинами, негативным образом сказалось на взаимоотношениях граждан с полицейскими. Несмотря на серьезную, порой самоотверженную работу, в сети Интернет появилось большое количество информации, компрометирующей силовую структуру. В сложившейся ситуации необходимы эффективные механизмы управления полицией. В настоящее время их создано достаточно, и особое место среди них занимает общественный контроль. Однако практика показывает, что формально созданные условия еще не гарантируют желаемого результата. Достаточно серьезно развита нормативно-правовая база, в которой предусмотрено осуществление общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел.

В Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Федеральный закон «О полиции») определен перечень правовых субъектов, уполномоченных государством осуществлять функции гражданского контроля. Статья 50 относит к их числу граждан Российской Федерации, «общественные объединения, Общественную палату Российской Федерации, общественные наблюдательные комиссии и их членов, общественные советы» [2]. Существенным препятствием для реализации положений закона остаётся отсутствие регламентации механизма такого контроля.

Важнейшим элементом в системе гражданского мониторинга за полицией является Общественная палата Российской Федерации. В статье 1 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» предусмотрены особенности взаимодействия граждан с общественными объединениями в целях защиты прав и свобод граждан [3]. Мониторинг за деятельностью полиции и правоохранительных органов – важнейшая цель деятельности Общественной палаты. Компетенции данного органа в значительной мере направлены на указанное нами отсутствие законодательных механизмов практической реализации общественного контроля. Палата уполномочена организовывать гражданскую активность, формируя ее правовые и институционные основы, в том числе разъяснять и давать рекомендации по фактам нарушений законодательства Российской Федерации, реализовывать правовую экспертизу законопроектов, направлять запросы,

принимать участие в деятельности общественных советов и т. д. Вместе с тем необходимо отметить, что возможности Общественной палаты ограничены, поскольку ее пленарные заседания проводятся два раза в год, а сам правовой субъект не наделен правом законодательной инициативы.

К механизмам реализации общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел относятся общественные советы при МВД России и его территориальных органах. Осуществляется деятельность исходя из Федерального закона «О полиции» и указов Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» [4] и от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации» [5].

Механизм общественного контроля общественных советов реализуется через права его членов. Они имеют полное право без специального разрешения посещать помещения, занимаемые органами внутренних дел, знакомиться с обращениями граждан о нарушении их прав и свобод сотрудниками полиции, участвовать в установленном Министром внутренних дел Российской Федерации порядке в работе совещаний, проводимых ОВД, присутствовать при проведении должностными лицами личного приема граждан и т. д. Общественные советы при органах внутренних дел вносят большой вклад в формирование позитивного имиджа полиции. Участие членов общественных советов в решении наиболее актуальных вопросов, связанных с деятельностью полиции, призвано привлечь внимание общественности к их решению, мотивировать граждан на оказание содействия правоохранительным органам. Данный институт за время своего существования успел подтвердить свою необходимость, поскольку выполняет роль «устойчивого и крепкого мостика» между подразделениями полиции и гражданами.

Положение об общественных советах предполагает добровольное участие граждан в их деятельности. Однако за рамками регламента остается сама процедура их формирования, что не исключает возможность вхождения в них «приближенных» к ведомству лиц. Кроме того, отсутствие строго регламентированного порядка формирования общественных советов не позволяет гражданам свободно реализовывать свое право на участие в их работе. К сожалению, иногда силовые структуры не желают вмешательства в их работу общественности, делают так, чтобы работа общественных советов была сугубо формальной. Руководство Министерства внутренних

дел Российской Федерации критикует такого рода явления и требует от руководителей территориальных органов выстраивать работу с общественными советами в активном конструктивном ключе. Общественным советам нужно активизировать работу по таким направлениям, как укрепление авторитета органов внутренних дел, повышение взаимодействия между населением и полицией. Общественные советы наделены реальными полномочиями, поэтому их членами должны быть прежде всего известные правозащитники, юристы, журналисты.

В настоящее время существует множество нерешенных вопросов, связанных с деятельностью общественных советов при ОВД, к которым можно отнести: недостаточно широкое освещение их работы в средствах массовой информации, отсутствие системности во взаимоотношениях между общественными советами, полицией и населением, неэффективную реализацию рекомендаций и предложений по совершенствованию работы органов внутренних дел. Все это требует дальнейшего поиска путей по оптимизации деятельности общественных советов. Следует отметить, что общественные советы являются лишь совещательным органом, их решения носят рекомендательный характер. Вместе с тем руководителям органов внутренних дел в той или иной степени необходимо учитывать мнение общественных советов, иначе теряется смысл их создания.

Немаловажная роль в реализации общественного контроля за деятельностью полиции отводится общественным наблюдательным комиссиям (далее – ОНК) субъектов Российской Федерации, деятельность которых регламентирована Федеральным законом от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [6] и приказом МВД России от 6 марта 2009 г. № 196 «О порядке посещения мест принудительного содержания территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий».

Основными задачами ОНК субъекта Российской Федерации являются: осуществление общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания; подготовка решений в форме заключений, предложений и обращений по результатам общественного контроля. Фактически гражданское общество именно на членов ОНК возлагает ответственность за мониторинг соблюдения прав человека в местах принудительного содержания, предоставление обществу и государственным органам достоверной

информации для последующего устранения первопричины нарушения права. Имея уникальную для российских правозащитников возможность, члены ОНК беспрепятственно посещают любые учреждения с местами принудительного содержания. Информация о проводимых мероприятиях размещается на официальных сайтах общественной палаты субъекта Российской Федерации, а также официальных сайтах территориальных органов МВД, ФСИН и т. д. Оценить эффективность деятельности ОНК по осуществлению общественного контроля очень сложно. Для этого необходимо разработать систему индикаторов оценки качества работы как ОНК, так и общественных советов.

Анализ нормативной базы, определяющей субъекты общественного контроля за деятельностью полиции, и их функциональное предназначение говорит о проработанности данного вопроса на законодательном уровне. Однако соблюдение формальных условий недостаточно для эффективного функционирования данного общественного института. В условиях, связанных с распространением пандемии, осуществление общественного контроля за деятельностью полиции стало еще более проблематичным, но вместе с тем, еще более необходимым. Привычные для активной общественности формы осуществления общественного контроля за деятельностью полиции оказались не вполне приемлемы для его реализации. Общественный мониторинг, общественные экспертизы не могли быть проведены в соответствии с привычными, устоявшимися методами работы.

Наиболее эффективно работающим субъектом общественного контроля за деятельностью полиции в условиях распространения каронавирусной инфекции следует считать медиаконтроль. Под медиаконтролем мы будем понимать контроль за деятельностью полиции со стороны средств массовой информации. Суть данного контроля заключается не только в обнаружении и информировании граждан о фактах, дискредитирующих деятельность полиции, но оказание помощи органам внутренних дел в разъяснении прав и обязанностей граждан, а также прав и обязанностей полицейских, несущих службу по охране общественного порядка. В ситуации распространения «фейковой» информации в интернет-пространстве необходима конструктивная работа СМИ и полиции по преодолению конфликтов между гражданами и сотрудниками органов внутренних дел. Совместной задачей правоохранительных органов и СМИ является повышение правовой грамотности и социальной активности граждан, привлечение интереса граждан к различным формам гражданского участия в общественной жизни.

Таким образом, анализ проблемы общественного контроля за деятельностью полиции в условиях распространения каронавирусной инфекции показывает необходимость совершенствования как форм осуществления общественного контроля, так и его субъектов. Важным условием реализации механизма общественного контроля является:

- осознание руководителями территориальных органов внутренних дел необходимости реальной, а не формальной практики использования общественного контроля в качестве механизма оптимизации деятельности полиции;
- выработка системы оценки эффективности субъектов общественного контроля с обязательным нормативным ее закреплением на законодательном уровне;
- совершенствование таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественные экспертизы, социальное партнерство, медиаконтроль;
- информирование населения о различных формах гражданского участия в общественной жизни, в том числе о деятельности общественных советов при территориальных органах МВД, общественных наблюдательных комиссий.

Эффективность контроля со стороны общества формируется при наличии у граждан действенных механизмов объективного мониторинга и реагирования на возможные дисфункции деятельности правоохранительных органов. В современной России уже давно наметилось движение в указанных направлениях. Совершенствование своевременных механизмов осуществления общественного контроля позволит принимать эффективные управленческие решения, ориентированные на оптимизацию деятельности органов внутренних дел в целом.

Список литературы:

1. Индекс социальных ожиданий: [сайт]. URL: // http://www.wciom.ru/news/ratings/index_soc_ozhidanij/ (дата обращения: 30.08.2020).
2. О полиции: Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»: [сайт]. URL: (дата обращения: 30.04.2020).
3. Об общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ //

СПС «КонсультантПлюс»: [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52651/ (дата обращения: 30.04.2020).

4. Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах: Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 // Министерство внутренних дел Российской Федерации: [сайт]. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/document/209925> (дата обращения: 30.04.2020).

5. Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027 // СПС «КонсультантПлюс»: [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117659/ (дата обращения: 09.12.2019).

6. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»: [сайт]. URL: (дата обращения: 30.04.2020).

ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НАЛОГОВОЙ СФЕРЫ (ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ)

П. И. ИВАНОВ,

*главный научный сотрудник отдела по исследованию проблем
отраслевого управления научно-исследовательского центра,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
заслуженный юрист Чувашской Республики,
заслуженный профессор Академии управления МВД России
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В настоящей научной статье автором рассматривается в порядке постановки проблемы оперативно-розыскное обеспечение подразделениями экономической безопасности и противодействия коррупции органов внутренних дел (далее – ЭБиПК) налоговой безопасности. Указанные подразделения на сегодняшний день выступают как головная служба в системе органов внутренних дел по организации оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) по борьбе с преступлениями налоговой направленности, а потому основная нагрузка в решении названной задачи ложится именно на них. Поиск эффективных форм и методов оперативно-розыскной работы является приоритетом в их деятельности.

Ключевые слова: *оперативно-розыскное обеспечение, экономическая безопасность, налоговое преступление.*

Мы различаем «оперативно-розыскное обеспечение налоговой безопасности» в широком и узком смысле слова. Так, в широком смысле нами оно понимается как *состояние защищенности налоговой сферы от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечивается полное финансирование всех функций и задач государства и муниципальных образований*. Забегая вперед, заметим, что термины «национальная безопасность», «экономическая безопасность»,

«налоговая безопасность» соотносятся нами как «общее – особенное – единичное».

Как нам представляется, в настоящее время образовался некий вакуум в части затронутой в научной статье проблемы. Учитывая это обстоятельство, мы решили предложить на суд научной общественности авторский вариант определения «оперативно-розыскного обеспечения налоговой безопасности». Полагаем, что в узком смысле *«оперативно-розыскное обеспечение налоговой безопасности» – это реализация органами внутренних дел и их подразделений ЭБиПК в соответствии с Федеральными законами «О полиции» [1] и «Об оперативно-розыскной деятельности» [2] во взаимодействии с другими правоохранительными, контрольно-надзорными органами и органами, осуществляющими ОРД, в том числе институтами гражданского общества, комплекса преимущественно негласных оперативно-розыскных мер, направленных на выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие налоговых преступлений, совершаемых в налоговой сфере.*

Глава государства на расширенном заседании коллегии ФСБ России [3] потребовал более активного очищения от криминала стратегически важных отраслей экономики и налоговой сферы, которая реализует государственную налоговую политику. Последняя ориентирована на создание оптимальных условий для ведения бизнеса и исполнения налоговых обязательств посредством последовательного снижения совокупной налоговой нагрузки, качественного улучшения налогового администрирования. При этом качественное налоговое администрирование является на сегодня одним из условий эффективного функционирования налоговой системы и экономики государства [4].

Озабоченность главы государства состоянием дел в налоговой сфере вызвана, по крайней мере, двумя взаимосвязанными между собой обстоятельствами. **Во-первых**, неуплата налогов ведет к сокращению бюджетных поступлений и расходованию средств [5]. А это приводит к недофинансированию расходов на социальные нужды, и в первую очередь на здравоохранение, образование, культуру, спорт, правоохранительную деятельность. **Во-вторых**, нельзя не заметить увеличение темпов роста транснациональной преступности [6], которая пытается контролировать отрасли многих национальных экономик, прежде всего путем отмывания доходов от криминальной деятельности. Даже международное сообщество высказывает свою озабоченность в части проникновения ее на легальные финансовые рынки [7]. По мнению экспертов, среди множества финансовых преступлений [8] в мире не менее распространенными

считаются налоговые преступления. На сегодняшний день международное сотрудничество правоохранительных органов России выходит на качественно новый уровень, предполагающий, прежде всего, тесное сотрудничество с зарубежными правоохранительными органами.

Налоговая преступность как международное правовое явление стала первопричиной создания Координационного совета руководителей органов налоговых (финансовых) расследований государств участников СНГ [9], призванного принять действенные меры по борьбе с налоговой преступностью, а именно путем разработки механизма борьбы с преступностью в сфере экономики, финансов и налогообложения, оказания правовой помощи по делам о финансовых преступлениях, взаимного обмена информацией об уклонении от уплаты налогов.

В рамках затронутого вопроса, на наш взгляд, представляет интерес *транснациональный аспект постсоветской организованной преступности*.

Исследователи, как правило, отмечают, что нынешняя организованная преступность на постсоветском пространстве является многонациональным феноменом со сложнейшей организацией и огромными доходами. По их данным, более 200 криминальных группировок имеют транснациональные связи. Они наладили контакты на Запад, особенно в Западную Европу и США. Что особенно беспокоит правоохранительные органы, так это то, что криминальные структуры демонстрируют высокий уровень профессионализма при совершении тяжких преступлений. Данное обстоятельство значительно затрудняет розыскные действия, расследование и реальное привлечение преступников к уголовной ответственности [10].

По мнению экспертов, прибыльные сферы национальных экономик стали сферой влияния *транснациональных криминальных сообществ*. Подразделения ЭБиПК территориальных органов МВД России на региональном уровне, осуществляя оперативное обслуживание, строят свою работу с учетом в том числе этого обстоятельства.

Приведем краткую характеристику состояния налоговой преступности.

Среди совершаемых правонарушений в налоговой сфере преобладают уголовно-наказуемые деяния. Для убедительности приведем статистические данные ФКУ «ГИАЦ МВД России» с 2015 по 2019 гг. Так, в 2015 г. органами внутренних дел Российской Федерации выявлено 3 944 налоговых преступления [11], в 2016 г. – 3 567, в 2017 г. – 3 452, в 2018 г. – 3 309, в 2019 – 2 907.

Материальный ущерб, причиненный вышеуказанными преступлениями бюджетной системе Российской Федерации, в 2015 г. составил более 40 млрд руб., в 2016 г. – более 58,5 млрд руб., в 2017 г. – более 57,5 млрд руб., в 2018 г. – более 84 млрд руб., в 2019 г. – более 71,5 млрд руб. [12].

Заметим, что некоторое сокращение общего количества выявленных налоговых преступлений сопровождается значительным ростом процента уголовных дел, возбужденных в крупном или особо крупном размере. Так, по итогам 9 месяцев 2019 г. таких дел возбуждено 80,1 % от общего числа, хотя в течение 2018 г. этот процент колебался от 60 до 63 %.

Между тем, что же касается сокращения, это можно объяснить тем, что при формировании статистической отчетности теперь из 43 составов только 16 составов преступлений отнесены к категории «налоговые преступления» [13].

Оперативно-следственная практика убедительно показывает, что налоговые преступления представляют повышенную общественную опасность для бюджетной системы государства, ибо они причиняют ущерб значительно больше, нежели экономические преступления. Например, если в прошлом году (2019 г.) ущерб от экономических преступлений, совершенных на потребительском рынке, составил 5,7 млрд руб., то от налоговых преступлений – 72,1 млрд руб.

Говоря об общественной опасности, нельзя не принять во внимание высокий уровень латентности преступлений налоговой направленности на потребительском рынке, который, по данным проведенного нами исследования, составляет порядка 75 %. Для сравнения, этот же показатель в социально-бюджетной сфере не превышает 55–60 %.

МВД России на основе проведенного анализа состояния деятельности по документированию налоговых преступлений обращает особое внимание руководителей территориальных органов МВД России на региональном уровне на имеющиеся **при этом типичные ошибки** и на необходимость их устранения [14].

Возвращаясь к проблеме, свидетельствующей о повышенной общественной опасности преступлений налоговой направленности [15], мы разделяем мнение О. В. Палишкиной, изучавшей вопросы, связанные с обеспечением экономической безопасности налоговой сферы. Она, в частности, указывает, что «наиболее серьезными угрозами для национальной безопасности со стороны налоговой сферы являются: уклонение от уплаты налогов в результате умышленного сокрытия доходов и занижения налогооблагаемой базы как физическими,

так и юридическими лицами; массовое незаконное возмещение налогов из бюджета с использованием цепочки фиктивных поставщиков и фиктивного документооборота; сохранение широкой зоны теневой и криминальной экономики (включая коммерческие банки); наличие фактов сокрытия капиталов, прибыли и финансовых оборотов» [16].

При этом нельзя не принимать во внимание риски и угрозы совершения операций (сделок), связанных с налогообложением, которые чаще всего находят свое проявление в виде: использования незаконной схемы «дробления бизнеса»; запутанного или необычного характера сделки, не имеющей очевидного экономического смысла или очевидной законной цели; несоответствия сделки целям деятельности организации, установленным учредительными документами этой организации; неоднократного совершения операций или сделок, характер которых дает основание полагать, что целью их осуществления является уклонение от процедур обязательного контроля; осуществления расчетов между сторонами сделки с использованием расчетных счетов третьих лиц; многократного внесения учредителями (руководителями) денежных средств для пополнения оборотных средств организации; принятие руководителем организации решений (заключение сомнительных сделок с аффилированными структурами по продаже имущества), приводящих к преднамеренному банкротству; составления фиктивных первичных учетных документов (подделка подписей, печатей и штампов); несоответствия первичных документов учета и отчетности фактическим результатам финансово-хозяйственной деятельности организации, осуществляемой в сфере предпринимательства; использования для осуществления незаконных финансовых операций предприятий и организаций, зарегистрированных на подставных лиц (фирм-«однодневок»); заключения фиктивных коммерческих сделок с подконтрольными юридическими лицами с целью инициирования процедуры банкротства и завладения имуществом предприятия. Кроме того, к рискам и угрозам, на наш взгляд, следует отнести [17]: умышленное создание перед кредиторами и государством большой задолженности; незаконное обналичивание денежных средств и выведение активов за границу с последующим банкротством организации; внесение в отчетную документацию заведомо ложных сведений об объемах реально выполненных работ по заключенному государственному контракту и их стоимости (фальсификация актов выполненных работ); включение в налоговую декларацию заведомо ложных сведений в целях незаконного получения из федерального бюджета денежных средств в качестве возмещения налога на добавленную стоимость; не ведение бухгалтерской отчетности; представление заведомо ложных сведений о хозяйствен-

ном положении и финансовом состоянии при заключении кредитного договора; незаконное отчуждение имущества, имущественных и неимущественных прав и денежных средств хозяйствующих субъектов; завышение стоимости приобретенного оборудования, смет на выполненные работы; включение заведомо искаженных данных в акты приемки выполненных работ; совершение налогоплательщиком многоходовых финансово-хозяйственных операций с целью сокрытия доходов с использованием аффилированных фирм-«посредников», кредиторов, поставщиков и потребителей их продукции.

Проведенное нами выборочное исследование показывает, что члены организованных преступных групп, орудующие в налоговой сфере, постоянно совершенствуют свое профессиональное мастерство. Об этом свидетельствует хотя бы тот факт, что на сегодня судебно-следственной практике известно более 200 способов уклонения от уплаты налогов [18]. Среди них особое распространение получила регистрация фирм-«однодневок», используемых для «обналичивания» и «обезналичивания» денежных средств. В связи со сказанным П. А. Баранов полагает, что так называемое ««обналичивание» денежных средств, получаемых от осуществления как противозаконной деятельности в сфере экономики, так и обычных коммерческих сделок, зачастую субъектам предпринимательской деятельности экономически выгоднее за плату в 6–8 % обналичивать денежные суммы, чем платить в бюджет установленные законом налоги и сборы» [19]. Подобного рода противоправные действия, на наш взгляд, являются мощнейшим дестабилизирующим фактором, стимулирующим поступления в теневой оборот [20] не учтенных и не облагаемых налогом денежных средств. Более того, неучтенные денежные средства создают благоприятную среду для существования коррупции, подкупа чиновников. В этом плане заслуживают внимания высказывания Н. В. Матушкиной, проанализировавшей особенности возбуждения уголовных дел по налоговым преступлениям. Она констатирует, что «налоговые преступления не только ослабляют доходную часть бюджета и финансирование различных социальных программ, скрытые от налогообложения средства нередко начинают работать на криминальные структуры, на организованную преступность. Криминальные посягательства в сфере уклонения от уплаты налогов отличаются большим разнообразием, особой изощренностью преступных операций, быстрой адаптацией субъектов преступной деятельности к новым формам и видам налоговой деятельности и технологиям налогового учета» [21].

В заключение хотели бы подвести некоторые итоги.

Во-первых, мы отдаем себе отчет в том, что не все проблемы нашли отражение в настоящей работе. Остановились лишь на злободневных.

Во-вторых, не все проблемы, высказанные в научной статье, бесспорны. Отдельные из них носят дискуссионный характер и нуждаются в дальнейшем обсуждении.

В-третьих, практически по всем позициям, обозначенным выше, в своих научных трудах в той или иной мере уже нами высказывались собственные суждения. Многие вопросы до сих пор не решены и требуют пристального внимания. Повышение эффективности оперативно-служебной деятельности подразделений ЭБиПК мы во многом связываем с реализацией мер, направленных на решение рассмотренных нами проблем.

Список литературы:

1. О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 900.
2. Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // СЗ РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3349.
3. Текст официального выступления Президента Российской Федерации В. В. Путина на расширенном заседании коллегии ФСБ России 20 февраля 2020 года. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62834> (дата обращения: 30.08.2020).
4. Об утверждении концепции системы планирования выездных налоговых проверок: приказ ФНС России от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333@ // Экономика и жизнь. 2007. № 23. Июнь. В этом документе содержатся сведения о схемах преступной минимизации налоговых обязательств.
5. *Иванов П. И.* Оперативно-разыскное обеспечение деятельности по защите бюджетных средств от преступных посягательств // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 2 (38).
6. К транснациональным экономическим преступлениям помимо уклонения от уплаты налогов относят мошенничество, хищение денежных средств и ценных бумаг, отмывание денег. Нередко преступления в налоговой сфере связаны с контрабандой, фальшивомонетничеством, легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем. Более того, зачастую скрытые от налогообложения суммы используются в дальнейшем в ходе осуществления иных видов криминальной деятельности, таких как легализация денежных средств, незаконное предпринимательство, незаконные операции в сфере валютного регулирования.
7. Об актуальности противодействия транснациональной преступности во многом свидетельствуют также принятые на между-

народном уровне следующие документы: «Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок», принятая Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 21 ноября 1997 г. Российская Федерация присоединилась к настоящей Конвенции Федеральным законом от 1 февраля 2012 г. № 3-ФЗ «О присоединении РФ к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок» // СЗ РФ. 06.02.2012. № 6. Ст. 622; «Многосторонняя конвенция по выполнению мер, относящихся к налоговым соглашениям, в целях противодействия размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения» (заключена в г. Париже 24 ноября 2016 г.). Данный документ ратифицирован Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. 09.03.2020. № 10. Ст. 1281; Модельная конвенция ООН «Об устранении двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и на капитал»; Типовая конвенция ООН «Об избежании двойного налогообложения в отношениях между развитыми и развивающимися странами».

8. Многие государства к финансовым преступлениям относят и таможенные преступления. Среди них самым «популярным» видом налоговых преступлений является уклонение от их уплаты, которое может совершаться в форме непредставления в налоговые органы информации о доходах, сокрытия реальных доходов посредством внесения ложных или искаженных сведений в финансовые документы, а также использования поддельных документов.

9. На территории государств – участников СНГ действует модельный закон «Об оперативно-розыскной деятельности». См. об этом: О модельном законе «Об оперативно-розыскной деятельности»: постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 6 декабря 1997 г. № 10-12 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 1998. № 16.

10. Воронин Ю. А. Крупнейшие транснациональные криминальные сообщества и составные виды их преступной деятельности // Вестник Южно-уральского государственного университета. Серия: Право. 2016. Т. 16. № 4.

11. В данном случае под налоговыми преступлениями нами понимаются противоправные деяния, предусмотренные ст.ст. 159 (связано с незаконным возмещением НДС), 198, 199, 199.1, 199.2 УК РФ.

12. Сборники о состоянии преступности в России (за 2015 г., 2016 г., 2017 г., 2018 г., 2019 г.), подготовленные ФКУ «ГИАЦ» МВД России. URL: <https://мвд.рф/reports/item/>

7087734/; 9338947/; 12167987/; 16053092/; 19412450/ (дата обращения: 30.08.2020).

13. О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности: указание Генпрокуратуры России № 35/11, МВД России № 1 от 24.01.2020 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.08.2020).

14. Обзор МВД России об организации работы по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых преступлений подразделениями ЭБиПК территориальных органов МВД России за 2018 г. (1/5666 от 30 мая 2019 г.). Документ официально опубликован не был.

15. *Иванов П. И., Шитов А. С.* Оперативно-розыскное противодействие налоговой преступности: поисковые признаки и их учет в правоприменительной деятельности // Вестник Владимирского юридического института. 2020. № 1 (54).

16. *Палишкина О. В.* Органы внутренних дел как субъект обеспечения экономической безопасности в налоговой сфере // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 1.

17. Перечисленные риски и угрозы в первую очередь принимаются во внимание при выявлении и раскрытии налоговых преступлений. *См. об этом: Иванов П. И., Шитов А. С.* К вопросу об оперативно-розыскной деятельности подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции по выявлению и раскрытию налоговых преступлений на потребительском рынке // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2020. № 2 (26).

18. Преступники продолжают разрабатывать новые, более завуалированные и внешне законные схемы ухода от налогообложения. Нередко использование ими более замысловатых и изощренных схем позволяет осуществить налоговую оптимизацию, обходя систему фискального контроля и нормы уголовного закона.

19. *Баранов П. А.* Обналичивание денежных средств: налоговая оптимизация или преступление? // Современный ученый. 2017. № 5.

20. По данным Росфинмониторинга, объем теневой экономики России в 2018 г. превысил 20 трлн руб. и составил порядка 20 % ВВП страны. URL: <https://www.rbc.ru/economics/22/02/2019/5c6c16d99a79477be70257ee> (дата обращения: 30.08.2020).

21. *Матушкина Н. В.* Особенности возбуждения уголовных дел по налоговым преступлениям // Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право. 2017. Т. 27. № 5.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ЭБиПК ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА

П. И. ИВАНОВ,

*главный научный сотрудник отдела по исследованию проблем
отраслевого управления научно-исследовательского центра,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
заслуженный юрист Чувашской Республики,
заслуженный профессор Академии управления МВД России
(Академия управления МВД России)*

А. С. ШИТОВ,

*адъюнкт кафедры организации
оперативно-розыскной деятельности
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В настоящей научной статье, на основе изучения и анализа оперативно-розыскного законодательства, научных публикаций [1], правоприменительной практики и криминогенной ситуации по линии сохранности бюджетных средств от преступных посягательств, предпринята попытка определить основные направления деятельности подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции территориальных органов МВД России на региональном уровне в период пандемии коронавируса. В работе приведены возможные способы (схемы) совершения хищений бюджетных средств, а также мошенничества в отношении имущества граждан и организаций.

Ключевые слова: *оперативно-розыскное противодействие, хищение, пандемия коронавируса, мошенничество, способ совершения.*

Социально-экономические сложности, спровоцированные коронавирусом, могут повлечь за собой некоторое осложнение криминогенной ситуации. Прогнозируется рост преступлений, связанных с хищением бюджетных средств, выделенных на борьбу с пандемией и ее последствиями, поддержку населения, предприятий и организаций в период самоизоляции. Кроме того, существует большая вероятность увеличения числа совершаемых преступле-

ний, связанных с легализацией криминальных доходов, мошенничеств в отношении граждан и организаций. В период пандемии коронавируса вряд ли будет наблюдаться снижение количества преступлений налоговой и коррупционной направленности.

Криминологами давно доказано, что в условиях осложнения социально-экономической ситуации, как правило, активизируют свою деятельность организованные группы и преступные сообщества. Им на руку может оказаться вынужденный перевод на удаленный режим работы части сотрудников правоохранительных органов, органов контроля и надзора. Чтобы как-то противодействовать, оперативные подразделения полиции, в том числе подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции (далее – ЭБиПК), заблаговременно должны знать о возможных рисках хищений бюджетных средств, выделенных на борьбу с пандемией коронавируса, и иными преступлениями против собственности граждан и организаций.

Одновременно они должны иметь в виду, что Правительством Российской Федерации приняты беспрецедентные меры по поддержке экономики страны и граждан в период распространения пандемии коронавируса [2]. Следует заметить, что на их реализацию выделены большие бюджетные средства, которые должны расходоваться адресно. Для этого они нуждаются в обеспечении сохранности от преступных посягательств. В этом плане значительное место отводится подразделениям ЭБиПК как головной службе в системе органов внутренних дел (далее – ОВД) по организации оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) по выявлению и пресечению фактов хищений бюджетных ассигнований, выделенных на борьбу с пандемией коронавируса.

Хотелось бы особо подчеркнуть то обстоятельство, что велика вероятность совершения фактов легализации доходов, полученных преступным путем, отмытые таким образом «грязные» деньги вполне могут попасть в распоряжение террористических организаций. Специалисты Росфинмониторинга также высказывают на этот счет свое беспокойство.

Исходя из вышесказанного, можно заключить, что в условиях распространения коронавирусной инфекции в интересах нейтрализации рисков важно на постоянной основе проводить в соответствии с Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» [3] комплекс оперативно-розыскных и иных мероприятий. При этом целесообразно использовать возможности органов, осуществляющих ОРД, а также Росфинмониторинга.

Учитывая множественность направлений деятельности подразделений ЭБиПК, мы для удобства анализа предлагаем представить их в виде 5-и блоков-модулей [4].

Блок-модуль 1. Управленческая деятельность [5].

Мы полагаем, что заблаговременное уяснение целей и задач в период пандемии коронавируса позволяет основательно подготовиться, до мелочей уже на этом этапе, просчитывая не только привлекаемые силы и средства, но и возможные упущения и недостатки.

В рамках указанного блок-модуля заслуживают особого внимания меры организационного характера, которые, на наш взгляд, предполагают:

- издание приказа руководителя территориального органа МВД России на региональном уровне;
- разработку плана проведения комплексных оперативно-профилактических мероприятий, его согласование и утверждение, доведение до исполнителей намеченных мероприятий;
- расчет сил и средств;
- разработку для участников памяток;
- создание штаба по проведению мероприятий (по мере необходимости), оперативных групп;
- инструктаж задействуемых сил (занятия с личным составом по знанию нормативных правовых актов, задач и функциональных обязанностей);
- подведение итогов проводимых мероприятий (оценка деятельности привлеченных на проведение операции сил; анализ выявленных недостатков; определение совокупности мер по их устранению);
- подготовка отчета перед вышестоящей инстанцией (статистическая отчетность по установленной форме).

На основе анализа результатов проведенных мероприятий целесообразно практиковать подготовку обзора с обобщением положительного опыта и основных недостатков, выявленных в ходе его проведения на обслуживаемой территории. Для изучения и принятия мер по повышению эффективности обзор необходимо направить в территориальные органы внутренних дел.

Со своей стороны считаем, что комплексные мероприятия, предусмотренные планом, должны проводиться во взаимодействии с аппаратами администраций, органами исполнительной власти, налоговой службой и другими подразделениями министерств и ведомств региона. Следует устанавливать тесное взаимодействие с общественными объединениями правоохранительной направленности и гражданами.

Блок-модуль 2. Защита бюджетных средств, выделенных на борьбу с коронавирусом.

Объективная необходимость защиты обусловлена теми рисками хищений бюджетных средств, которые возникли в условиях пандемии коронавируса. В нынешних условиях велика вероятность появления новых схем хищения бюджетных средств, которые сопряжены с легализацией доходов, полученных от их совершения.

Учитывая то обстоятельство, что во многих своих работах мы поднимали вопрос об оперативно-розыскном обеспечении защиты бюджетных средств от преступных посягательств, в которых приводились конкретные меры по повышению его эффективности [6, с. 63–66]. В данной работе не считаем необходимым повторяться.

Блок-модуль 3. Предупреждение возможных хищений бюджетных средств при государственных закупках в период пандемии коронавируса.

Продолжают сохраняться риски хищения бюджетных средств при государственных закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Возможные способы хищения посредством госзакупок бюджетных средств, выделенных на борьбу с коронавирусом, прежде всего могут быть связаны с приобретением товаров, медицинской техники, изделий и расходных материалов, средств индивидуальной защиты по завышенной цене, с осуществлением в упрощенном порядке госзакупок товаров, не имеющих отношения к борьбе с пандемией коронавируса, со срывом исполнения государственных контрактов под предлогом невозможности их исполнения в связи с пандемией коронавируса, с созданием видимости расходования бюджетных средств на определенные нужды при их фактическом хищении, наконец, с реализацией некачественных, контрафактных товаров, изделий с истекшим сроком годности, исключающих возможность их применения по назначению.

Осуществляя в рамках указанного модуля оперативно-розыскную работу, сотрудники подразделения ЭБиПК должны наряду с другими федеральными законами руководствоваться и нормами Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [7].

Блок-модуль 4. Предотвращение возможных хищений бюджетных ассигнований, выделенных на поддержку граждан и экономики в связи с пандемией коронавируса.

Как мы уже отмечали, Правительством Российской Федерации приняты масштабные меры, направленные на стабилизацию

сложившейся обстановки в стране. Предприятиям и организациям, включенным в перечень отраслей российской экономики, были выделены солидные бюджетные ассигнования. Между тем возрастают риски использования мошеннических схем, направленных на завладение бюджетными средствами, выделенных на поддержку бизнеса, субъектами хозяйствования, не имеющими на это права, либо получения субсидии в размере, превышающем суммы, предусмотренные законом. Кроме того, велика вероятность предоставления документов для получения государственной поддержки предпринимателями, занятыми в отраслях, не включенных в перечень, в наибольшей степени пострадавших в условиях распространения новой коронавирусной инфекции.

В указанных условиях возникают риски предоставления в целях получения субсидий и льготного кредитования сведений о лицах, в реальности не являющихся работниками организации.

Приведенные и иные подобные действия могут повлечь за собой хищения многомиллиардных сумм бюджетных денег. Чтобы этого не допустить, следует наладить систему оперативно-розыскного отслеживания складывающейся криминогенной ситуации на территории обслуживания ОВД [8, с. 8–10].

Блок-модуль 5. Пресечение преступлений против собственности в период пандемии коронавируса.

Среди них в период пандемии коронавируса возможно значительное увеличение доли различных видов мошенничеств, в том числе с использованием сети Интернет. Отдельные специалисты, специально изучавшие указанный вид преступления, насчитали около 8 возможных способов хищения путем обмана или злоупотребления доверием (ст. 159 УК РФ «Мошенничество»). Утверждается, что, в частности, сохраняется риск совершения в этот период таких его видов, как: мошенничество, связанное с завладением денежными средствами граждан и организаций, перечисленных на приобретение средств индивидуальной защиты, тест-систем, контрафактных лекарств и изделий медицинского назначения без их фактической поставки покупателю; хищения средств граждан и организаций под видом сбора денег на благотворительные нужды (в помощь заболевшим коронавирусом и членам их семей); реализация товаров якобы спасающих от заражения коронавирусом, а также «вакцины» от этой инфекции.

Помимо мошенничества велика вероятность реализации преступных схем, связанных с уклонением от уплаты налогов либо сокрытием имущества от налогообложения [9, с. 144–145]. Эти действия могут быть спровоцированы неправомерным получени-

ем налоговых льгот в связи с распространением коронавирусной инфекции.

В этих условиях остро встает вопрос об оперативно-розыскном обеспечении налоговой безопасности [10]. При этом мы имеем виду реализацию территориальными ОВД и их подразделениями ЭБиПК в соответствии с федеральными законами «О полиции» [11] и «Об оперативно-розыскной деятельности» во взаимодействии с другими правоохранительными, контрольно-надзорными органами и органами, осуществляющими ОРД, (институтами гражданского общества) комплекса преимущественно негласных оперативно-розыскных мер, направленных на выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие налоговых преступлений, совершаемых в налоговой сфере.

Из-за ограниченности объема статьи мы решили более подробно остановиться на этом вопросе в последующих своих работах.

Многолетняя практика показывает, что налоговые преступления являются предикатом к легализации криминальных доходов. В связи со сказанным мы вводим в теорию ОРД новое понятие – «риск-ориентированный подход». При этом полагаем, что «риск-ориентированный подход» приемлем и для оперативно-розыскного противодействия, суть которого, на наш взгляд, заключается в необходимости принятия действенных оперативно-розыскных мер, чтобы исключить вероятность нанесения ущерба экономическим интересам в результате реализации угрозы легализации «грязных» денег. К сожалению, все предусмотреть и предотвратить при всем стремлении не удастся. Риск, безусловно, продолжает сохраняться. Минимизировать возможные последствия в случае его реализации – задача разрешимая. «Риск-ориентированный подход» – это нечто похожее на системный (комплексный) подход как метод анализа, но для оперативно-розыскного противодействия, как нам представляется, предполагает создание системы своевременного обнаружения уязвимых в процедуре идентификации факта легализации стадий (этапов), наиболее насыщенных условиями и факторами негативного свойства, влияющих на эффективность оперативно-розыскного противодействия легализации доходов, полученных от совершения преступлений налоговой направленности.

Заметим, что термины «налоговая безопасность», «риск-ориентированный подход» «работают» лишь тогда, когда задействовано оперативно-розыскное противодействие той же легализации доходов. Приведем свое видение определения этого понятия. Итак, «оперативно-розыскное противодействие легализации доходов, полученных от совершения налоговых преступлений» – это дея-

тельность оперативных подразделений полиции, осуществляемая в соответствии с федеральными законами «О полиции» и «Об оперативно-розыскной деятельности», и направленная на выявление и последующее устранение причин, а также на предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование указанного вида преступления, минимизацию и (или) ликвидацию его последствий. Отсутствие дефиниции, на наш взгляд, проблема теоретического плана, которая нуждается в тщательной проработке с учетом имеющихся наработок. Думаем, что нет особой нужды доказывать в необходимости общеприемлемого определения понятия «оперативно-розыскное противодействие легализации».

Данный вид противодействия предполагает систему мер. Среди мер, направленных на нейтрализацию рисков хищения бюджетных средств и иных преступлений против собственности в период пандемии коронавируса, наиболее значимыми, на наш взгляд, являются:

- устранение экономических основ теневого и криминального бизнеса и организованной преступности;

- противодействие использованию в законной экономической деятельности средств и методов теневой экономики (уклонение от уплаты налогов, неправомерный вывод денежных средств за рубеж, незаконное завладение имуществом комплексом, ценовые сговоры, ограничение доступа на рынок и устранение с него других субъектов экономической деятельности, незаконное предпринимательство и т. п.);

- выведение из-под влияния организованных преступных формирований субъектов финансово-хозяйственной деятельности. Особое внимание следует сосредоточить на выявлении и пресечении преступлений на предприятиях перерабатывающей промышленности, связанных с хищением бюджетных и внебюджетных средств, направляемых на реконструкцию, перевооружение и замену основных фондов, принять действенные меры по их защите от преступных посягательств;

- своевременное выявление и пресечение преступлений, связанных с нецелевым использованием бюджетных средств в рамках реализации программ приоритетных национальных проектов, а также федеральных и региональных программ.

В заключение хотели бы подвести некоторые итоги.

Во-первых, выявление и пресечение хищений бюджетных средств, выделенных на борьбу с коронавирусом, поддержку предприятий и организаций в сложившейся ситуации должны стать в качестве одной из приоритетных задач на ближайшее время.

Во-вторых, в период пандемии коронавируса основными объектами оперативно-розыскного воздействия должны стать: а) население (уязвимая его часть); б) предприятия и организации (экономика страны); в) организованные группы и преступные сообщества, специализирующиеся на совершении преимущественно мошеннических действий в отношении граждан и организаций.

В-третьих, поиск оптимального подхода к осуществлению оперативно-розыскных и иных мер в рамках указанных направлений и его внедрение в целях выявления и пресечения фактов хищения бюджетных средств и других преступлений против собственности, совершаемых с использованием различных схем в период пандемии коронавируса, должен стать одной из неотложных задач руководителей территориальных органов МВД России на региональном уровне и их подразделений ЭБиПК.

В-четвертых, внутриведомственное и межведомственное взаимодействие подразделений ЭБиПК с органами, осуществляющими ОРД, другими правоохранительными органами, контрольно-надзорными органами при организации ОРД по борьбе с хищениями бюджетных средств, выделенных в период пандемии коронавируса, следует рассматривать в качестве приоритета. При этом основной формой взаимодействия должен стать взаимный обмен информацией о рисках хищений бюджетных ассигнований.

Список литературы:

1. При подготовке настоящей научной статьи наряду с другими источниками нами использовались материалы: «Риски (способы) хищения бюджетных средств, имущества граждан и организаций в период пандемии коронавируса», подготовленные Федеральной службой по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг). М., 2020. Май. 16 с.

2. Для этого созданы правовые основы. *См. об этом*: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ // СЗ РФ. 06.04.2020. № 14 (ч. I). Ст. 2028.

3. Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // СЗ РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3349.

4. Блок-модуль, как нам представляется, предполагает рассмотрение наиболее важного направления деятельности путем разбив-

ки его на несколько значимых (опорных) позиций. Однако в отдельно взятой статье не представляется возможным обстоятельный анализ составных частей того или иного направления. Мы же решили в настоящей статье лишь обозначить отправные точки.

5. В рамках настоящей научной статьи мы данную деятельность рассматриваем лишь в разрезе заявленной темы.

6. *Иванов П. И.* О разработке отечественной системы оперативно-розыскного обеспечения экономической безопасности социально-бюджетной сферы // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 3 (51).

7. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

8. *Иванов П. И.* Система мониторинга в деятельности подразделений БЭП: теоретико-правовая модель // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2007. № 2.

9. *Иванов П. И., Шитов А. С.* К вопросу об оперативно-розыскной деятельности подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции по выявлению и раскрытию налоговых преступлений на потребительском рынке // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2020. № 2 (26).

10. При этом ключевым термином является «налоговая безопасность», под которым нами понимается состояние защищенности налоговой сферы от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечивается полное финансирование всех функций и задач государства и муниципальных образований. Термины «национальная безопасность», «экономическая безопасность», «налоговая безопасность» соотносятся как «общее» – «особенное» – «единичное».

11. О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 900.

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ У ОБУЧАЕМЫХ КОММУНИКАТИВНЫХ КОМПЕТЕНЦИЙ В ПЕРИОД КАРАНТИННЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

О.И. ИЛЬЯНОВА,

*доцент кафедры теории и методологии
государственного управления,
кандидат юридических наук
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. Карантинные мероприятия, проводимые в условиях распространения новой вирусной инфекции, внесли значительные ограничения и корректировки в организацию учебного процесса высших учебных заведений. Эти ограничения привели к невозможности проведения многих видов занятий либо попытке их проведения в режиме видеоконференций. Анализ последствий такого перехода позволил выявить ряд проблемных моментов по формированию у обучающихся коммуникативных компетенций. В статье проанализирована степень и характер влияния карантинных мероприятий на качество формирования коммуникативных компетенций, обучающихся по программам магистратуры. Показано, что вынужденный переход на общение и организацию учебного процесса по средствам видеосвязи вызывает затруднения как организационного, так и психологического характера.

Ключевые слова: коммуникативная компетенция, интерактивные методы обучения, организация учебного процесса.

Учебный процесс в условиях карантинных мероприятий накладывает ряд ограничений на поведение большинства видов занятий и во многом ограничивает формы общения преподавателя и обучающихся, а также обучающихся между собой. Данные ограничения сильно влияют прежде всего на формирование коммуникативных компетенций. Данное влияние носит как отрицательный, так и положительный характер. Для определения степени и характера влияния необходимо рассмотреть понятие коммуникативной компетентности, определить способы и формы ее формирования, в том числе и смежные, связанные с психологической составляющей общения.

В соответствии с государственным образовательным стандартом ВПО третьего поколения для магистратуры коммуникативная компетенция относится к общепрофессиональным компетентно-

стям. Однако, по своей сути, для современного руководителя она является неотъемлемой чертой профессиональных качеств и ее можно отнести к профессиональным компетенциям. Коммуникативная компетентность сотрудника ОВД управленческого звена – это способность специалиста в области управления выражать свою субъектную позицию в условиях профессиональной коммуникации посредством реализации своего речевого поведения с целью решения профессионально значимых задач, прежде всего организационных, координационных и задач планирования, в ситуациях, специфичных для деятельности органов внутренних дел (ОВД) [5]. Специфика управленческой деятельности в органах внутренних дел связана с необходимостью постоянной координации усилий подразделений и ее отдельных сотрудников для достижения общих целей. Эта координация осуществляется в различных формах, но в первую очередь посредством многообразных контактов сотрудников, то есть в процессе коммуникации. Через коммуникативную функцию реализуются все иные управленческие функции деятельности.

Анализ большинства работ, посвященных моделям формирования коммуникативных компетенций [2, 3, 4, 5] показывает, что коммуникативная компетенция включает в себя несколько составляющих: лингвистическую (языковую), социолингвистическую (умение использовать языковой материал в соответствии с контекстом), социокультурную (умение пользоваться знаниями истории, культуры, традиций и обычаев стран изучаемого языка), дискурсивную (умение организовать речь, поддерживать разговор, слушать собеседника, учитывать его точку зрения), стратегическую (умение ставить задачи, добиваться цели, устанавливать контакт с собеседником) и социальную – умение поставить себя на место другого и способность справиться со сложившейся ситуацией. То есть коммуникативную компетенцию можно рассматривать как способность адекватно использовать вербальные и невербальные средства применительно к задачам общения, правильно истолковывать и строить речевое произведение в соответствии с нормами речи, практическим опытом и конкретной коммуникативной ситуацией.

Коммуникативную компетенцию можно развивать в процессе обучения. С педагогической точки зрения структурно коммуникативную компетенцию можно представить в виде ключевых психологических качеств человека, от которых зависит ее развитие: знания, умения, практический опыт, мышление, потребности, эмоции и чувства, воля, ценности, совесть, вера и др.

В рамках учебного процесса все виды занятий учувствуют в формировании коммуникативных компетенций, однако наиболее

эффективными считаются занятия, реализующие интерактивные методы обучения [4], к которым относятся:

1. Игровой метод: ролевая, ситуационная, организационно-деятельностная, деловая и др.
2. Дискуссионный метод: дебаты, кейс-метод, эвристическая беседа, анализ ситуаций, лекция-пресс-конференция, круглый стол, лекция-диалог, диспут и др.
3. Творческий метод: мозговой штурм, выступление на общественно значимую тему, презентация изделия и др.
4. Проектировочный метод: защита исследовательских проектов, презентаций и др.
5. Информационно-компьютерный метод: виртуальный форум, виртуальная конференция, вебинар, дистанционное обучение, компьютерное взаимодействие «преподаватель – учащийся» и др.

С позиции личностно-деятельностного и развивающего подходов, применение которых регламентировано государственным образовательным стандартом ВПО третьего поколения для магистратуры, именно интерактивные методы обучения являются наиболее технологичными и результативными.

Они позволяют тренировать коммуникативные умения в процессе самой коммуникации, в групповой или парной работе в ходе рассмотрения вопросов, моделированных или реальных профессиональных контекстов. При этом уже имеющийся профессиональный опыт и развиваемая коммуникативная компетенция составляют единство, которое позволяет будущему руководителю сочетать эффективную профессиональную деятельность с социальной ответственностью.

Карантинные мероприятия делают невозможным реализацию некоторых из методов, если они положены в основу аудиторных занятий, либо снижают их эффективность, если преподаватель пытается реализовать их в рамках дистанционного образования или самостоятельной подготовки.

Образовательный процесс, организованный в очной форме, делает акцент на реализацию первых четырёх методов интерактивного обучения и в малой степени касается дистанционного обучения, которое как раз и опирается на информационно-компьютерный метод.

Статистика показывает [1], что с начала вспышки эпидемии коронавируса интерес к видеосвязи по всему миру ощутимо вырос. Вендоры держат руку на пульсе и предлагают более выгодные условия для абонентов, в то время как стоимость их акций растёт (самый яркий пример – Zoom, ценные бумаги которого стали на 15 % доро-

же). Плюсы дистанционной коммуникации очевидны: угроза заразиться опасным заболеванием сводится к нулю, а продуктивность общения нисколько не страдает, а иногда и наоборот – становится выше. В режиме онлайн проводят совещания и планерки, презентации продуктов, собеседования, встречи с клиентами и партнерами. В числе главных достоинств дистанционных встреч, помимо безопасности для здоровья, – экономия времени и денег, а также удобные функции для общения и работы.

В то же время карантинные мероприятия для многих образовательных организаций стали неожиданностью. Преподаватели просто были не готовы к тому, что привычные для них виды занятий нужно было в кратчайшие сроки перевести на систему видеоконференций или на организацию самостоятельного обучения с дистанционным контролем усвоения материала.

Таким образом, ключевой проблемой формирования коммуникативной компетенции в условиях карантинных мероприятий можно считать не готовность образовательных организаций к реализации некоторых интерактивных форм обучения.

Вместе с тем карантинные мероприятия поневоле послужили толчком к развитию информационно-компьютерного метода обучения, который в современном мире информатизации и компьютерных технологий является очень важным для формирования коммуникативных компетенций руководителя.

Информационно-компьютерный метод в развитии коммуникативной компетенции (виртуальный форум, виртуальная конференция, вебинар, дистанционное обучение, компьютерное взаимодействие «преподаватель – учащийся» – метод, предполагающий взаимодействие преподавателя и обучающихся между собой на расстоянии и отражающий все присущие учебному процессу компоненты: цель, содержание обучения, методы работы, организационные формы и средства обучения. В учебном процессе искомый метод реализуется специфичными средствами интернет-технологий или другими средствами, предусматривающими интерактивность. Дистанционное обучение может быть выделено как самостоятельная форма обучения, в этом случае информационные технологии являются ведущим средством, а «компьютер с соответствующим программным обеспечением является универсальным средством, в большей или меньшей мере выполняющим все аппаратные функции, а также важнейшую функцию создания, хранения и применения учебных материалов для решения образовательных задач, организации самостоятельной работы, оценки образовательных результатов и контроля степени освоения дисциплин федерально-

го государственного образовательного стандарта» [4]. Современная техника предоставляет возможность преподавателю и обучающемуся активно использовать информационно-компьютерный метод для решения любых учебных задач, в том числе и для развития коммуникативной компетенции.

Несмотря на вышеперечисленные достоинства информационно-компьютерного метода обучения, для многих людей он является не толчком развития коммуникативной компетенции, а, напротив, замыкает человека и вырабатывает ряд комплексов. Это связано с психологическими особенностями общения по видеосвязи.

Если видеосвязь еще не стала для вас привычным инструментом общения, то возможные технические неполадки могут вызвать беспокойство. Например, отсутствие слышимости, недостаточная пропускная способность канала связи, внешний шум и т. д.

Но есть и более серьезные психологические проблемы, кроме беспокойства за качество передачи информации и потери вербальной связи.

Джефффри Голд (Jeffrey Golde), внештатный преподаватель Колумбийской бизнес-школы, уже около месяца преподает через приложение Zoom курс по лидерству, который ранее преподавал очно. При этом он обнаружил, что странно одет. «Я заметил, что не только у моих учеников, но и у меня самого появилось желание сдаться, – сказал он. – Становится тяжело сконцентрироваться на сетке и думать целенаправленно» [1]. Это чувство эмоционального выгорания, туманности и отчуждения при переводе материалов через видеопередачу.

Было также показано, что видеочаты подавляют доверие, потому что мы не можем смотреть друг другу в глаза. В зависимости от угла обзора камеры может показаться, что люди смотрят вверх, вниз или в сторону. Зрители могут тогда воспринимать их как незаинтересованных, изворотливых, надменных или виноватых. По этой причине ученые-юристы и активисты в области уголовного правосудия ставят под сомнение справедливость дистанционных показаний, слушаний и судебных разбирательств.

Еще одна психологическая проблема видеобщения заключается в том, что люди склонны больше смотреть на себя, чем на камеру или даже на других участников разговора. При этом возникает чувство дискомфорта, связанное с отсутствием привычки видеть себя со стороны. Многим людям не нравятся как они выглядят, они начинают концентрировать на этом внимание, отвлекаться и раз-

дражаться. Чтобы сгладить этот процесс, важно понять, что именно так люди привыкли видеть вас. Единственное, что изменилось – это то, что теперь вы можете видеть себя таким же.

Одним из способов преодоления данных психологических проблем является видеотренинг – разновидность психологического тренинга, направленного на развитие личности и формирование навыков общения по видеосвязи. Отличие видеотренинга заключается в том, что здесь не только разыгрываются ситуации непосредственного взаимодействия, но и происходит их видеосъемка. Это дает возможность участникам посмотреть на себя и свое поведение «со стороны». Это позволяет развить не только наблюдательность, но и оценить свои навыки и способы поведения в конкретных ситуациях.

В настоящее время сотрудники ОВД условно делятся на две категории: первая – для которой общение по видеосвязи или по средствам различных мессенджеров является весьма привычным и знакомым с детства (более молодое поколение), и вторая – у которых готовность использовать коммуникативные навыки и умения для эффективного общения с гражданами в юридически значимых ситуациях вызывает затруднения. В связи с этим важной задачей образовательных учреждений МВД России является построение на основе компетентностного подхода учебно-воспитательного процесса и поиск технологий формирования коммуникативной компетенции на основе компьютерного метода обучения как составляющей профессиональной компетентности сотрудника ОВД.

Таким образом, карантинные мероприятия позволили определить ряд проблем по формированию коммуникативных компетенций обучающихся. Ключевой проблемой явилось невозможность проведения большинства видов занятий в рамках очной формы обучения, либо неготовность их проведения по средствам видеосвязи. Кроме того, существует ряд психологических проблем общения по видеосвязи, которые могут сказаться на усвоении передаваемого материала и выработке коммуникативных компетенций.

Вместе с тем карантинные мероприятия послужили толчком развития информационно-компьютерного метода обучения, который позволяет развить необходимую в современных условиях составляющую коммуникативной компетенции – способность общения и организацию элементов управления по средствам видеосвязи.

Список литературы:

1. Kate Murphy – Why Zoom Is Terrible, April 2020 режим доступа // <http://www.nytimes.com>.
2. Алисултанова Э. Д. Педагогические условия реализации компетентностного подхода в инженерном образовании / Э.Д. Алисултанова: автореф. дис. ... докт. пед. наук. Махачкала, 2012.
3. Андреев А. Л. Компетентностная парадигма в образовании: опыт философско-методологического анализа / А. Л. Андреев // Педагогика. 2005. № 4.
4. Балицкая И. В. Интерактивные методы обучения и воспитания в США: монография / И. В. Балицкая. Южно-Сахалинск: изд-во СахГУ, 2004.
5. Почаева А. В. Активные методы формирования коммуникативной компетенции курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности ОВД. Сборник статей адъюнктов и соискателей. М.: МосУ МВД России, 2005.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СИСТЕМЫ РАСПОЗНАВАНИЯ ЛИЦ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Т. А. КАЗАКОВА,

*доцент кафедры иностранных языков
юридического факультета Академии ФСИН России,
кандидат педагогических наук, доцент
(Академия ФСИН России, г. Рязань)*

Аннотация. Система распознавания лиц является функционалом, полезным для многих отраслей. Ее использование помогает решать проблемы правового характера, а также проводить анализ поведенческих факторов. Данная статья содержит анализ международного опыта использования биометрических технологий в правоохранительной деятельности. В статье рассмотрены основные тенденции развития систем биометрической идентификации личности за рубежом как одного из направлений повышения эффективности работы правоохранительной системы.

Ключевые слова: *система распознавания лиц; Интерпол; база данных о преступлениях, технология биометрического сравнения.*

Компьютеризированное распознавание лиц – это относительно новая технология, которую правоохранительные органы развертывают по всему миру.

Система распознавания лиц Интерпола (МСФО) содержит изображения лиц, представленные более чем 160 странами, что делает ее уникальной глобальной базой данных о преступлениях и преступниках.

В сочетании с автоматизированным биометрическим программным приложением эта система способна идентифицировать или проверять личность человека путем сравнения и анализа характеристик, форм и пропорций черт и контуров его лица.

В отличие от методов, основанных на отпечатках пальцев и ДНК, которые не меняются в течение жизни, распознавание лиц должно учитывать различные факторы, такие как: старение; пластическая хирургия; макияж; последствия употребления алкоголя, наркотиков или табака и др. [3].

Также важно иметь качественные изображения. Среднее или низкое качество может препятствовать их учету при проведении исследований в рамках МСФО, что может серьезно повлиять на точность и поставить под угрозу результаты.

В идеале необходимо иметь идентификационную фотографию в паспортном формате, соответствующую стандартам ИКАО (Международной организации гражданской авиации), поскольку это изображение лица объекта с равномерным освещением и нейтральным фоном.

Когда изображение лица (изображение идентификации) вводится в систему, оно автоматически кодируется алгоритмом и сравнивается с уже сохраненными профилями. Таким образом, получается список «кандидатов», составленный на основе наиболее вероятных совпадений.

Чаще всего используется ручной процесс, который мы называем «идентификацией лиц», для подтверждения результатов автоматизированной системы: квалифицированные и опытные сотрудники Интерпола тщательно изучают изображения, чтобы выявить уникальные характеристики, которые позволят определить, является ли это «потенциальным кандидатом», кандидатом, который должен быть отклонен, или «неубедительным результатом».

Затем эта информация направляется странам, которые представили изображения. Вся информация обрабатывается в соответствии с положениями Интерпола об обработке данных [5].

Все изображения лица, включенные в заявки стран-членов на публикацию уведомлений и передач, подлежат поиску и регистрируются в системе распознавания лиц при условии, что они отвечают строгим критериям качества, необходимым для этой цели [4].

Страны-члены могут также запросить простой поиск в системе распознавания лиц, например в аэропортах или других пунктах пересечения границы, в отношении лиц, представляющих интерес. Результаты передаются быстро, что позволяет принять немедленные меры, и изображения не сохраняются в системе.

Поскольку компьютеризированная технология биометрического сравнения находится в зачаточном состоянии в большинстве стран, стандарты и передовая практика все еще разрабатываются, и Интерпол принимает участие в этой работе [1, 2, 3].

Международный симпозиум Интерпола по дактилоскопии и распознаванию лиц предоставляет возможность экспертам во всем мире обменяться передовым опытом и последними событиями.

Дважды в год проводятся заседания рабочей группы по распознаванию лиц. Эта консультативная группа Интерпола занимается

вопросами новых технологий, процедур идентификации и потребностей в профессиональной подготовке и готовит официальные документы для оказания помощи странам-членам в этой области.

Рабочая группа разработала руководство по надлежащей практике в отношении качества, формата и передачи лицевых изображений, с тем чтобы обеспечить точное и эффективное распознавание.

Полицейские службы Великобритании (включая Дарем, Кент и Южный Уэльс) уже используют распознавание лиц, а также поведенческое программное обеспечение для предотвращения преступлений до того, как они произойдут. Эти программные средства используются для принятия решений о заключении под стражу и вынесении приговора [6].

Биометрия активно используется в Великобритании правоохранительными органами. В частности, к настоящему времени биометрическая база данных, собранная оперативными службами, составляет около 18 млн человек (данные, собранные по правонарушителям). Широко применяются технологии идентификации по лицу. Полиция Великобритании даже рекомендует устанавливать в частных жилых объектах и коммерческих зданиях две камеры – одну высоко (для анализа поведения потенциального преступника), а вторую – на уровне глаз (для возможности идентифицировать правонарушителя по лицу). Биометрия также используется для контроля осужденных условно – киоски самостоятельного обслуживания для получения контрольной отметки без необходимости личной встречи с инспектором [7].

Однако существуют опасения, что технология распознавания лиц лондонской полицейской службы имеет 98-процентный уровень ложных срабатываний. Поэтому необходимо обеспечить использование данных ресурсов полицией исключительно для реальных, а не потенциальных угроз.

Как и все люди, технология допускает ошибки и иногда проявляет несправедливые предубеждения в зависимости от цвета кожи или пола людей.

В США биометрия активно используется в системах безопасности. Например, в базах правоохранительных органов страны содержится биометрическая информация о 117 млн американских граждан, которая получена на основе применения технологии распознавания лиц (Джорджтаунский университет, доклад 2016 г.) [8].

В сегменте использования биометрических технологий в системах национальной безопасности США можно выделить следующие тренды: исследование новых возможностей и перспектив оперативной идентификации по ДНК-тесту; использование облачных сервисов.

Согласно оценкам Biometrics Research Group, к 2020 г. 50 % всех биометрических систем, используемых в национальной безопасности, будут работать с применением облачных технологий [9].

В США данная технология косвенно демонстрирует сильные расовые предрассудки. Было бы не только неэтично, но и недопустимо, чтобы люди находились в невыгодном положении в результате применения таких крупномасштабных систем.

За шаблонным термином «распознавание лиц» скрываются разные технологии.

Первое, наименее полезное применение в области защиты персональных данных заключается в проверке личности путем сравнения изображения человека с тем, которое хранится, например, в его паспорте. В этом случае нет необходимости создавать базу данных, просто сравнение. Предпочтительным решением является именно то, что хранить шаблон лица на «носителях, принадлежащих отдельным лицам и обеспечивающих им контроль» (например их телефон), и что позволяет пользователю не распространять изображение своего лица третьим лицам. Именно такой механизм позволяет разблокировать некоторые телефоны.

Технически это самое лучшее устройство распознавания лиц, даже если оно ненадежно на 100 %. Но, как и во всех случаях применения этой технологии, надежность устройства напрямую зависит от качества снимаемого изображения и того, с которым его сравнивают.

Кроме того, можно сравнить изображение человека с ранее сформированной базой данных, например в рамках биометрического портала безопасности в компании, который сравнивает каждого человека, представившегося, с базой лиц, которым разрешено войти на территорию компании.

Изображение лица действительно является биометрическими данными: в отличие от пароля, его нельзя изменить, если база данных взломана. Европейское право предоставляет очень важную защиту этим данным, которые называются «конфиденциальными». Чтобы иметь право манипулировать ими, нужна очень веская причина (например, требование безопасности), не иметь возможности прибегнуть к другой технологии, принять решительные меры для защиты базы данных [4].

Кроме того, в рамках судебных разбирательств можно использовать распознавание лиц: следователи могут сравнивать фотографии (из социальной сети, видеонаблюдения...) с теми, которые содержатся в файле обработки истории судебных разбирательств,

единственном в настоящее время, который может быть допрошен для распознавания лиц.

На другом конце спектра находится распознавание лиц на лету, в общественном пространстве, в сочетании с видеонаблюдением.

В настоящее время во Франции эта технология не используется, но может быть в будущем. Это наиболее проблематичное использование распознавания лиц, потому что это делается без ведома окружающих, и для работы требуется обработка биометрических данных – и, возможно, идентификация – всех людей, проходящих через поле камеры. Многие британцы и французы уверены, что власти должны сначала получить от людей согласие на распознавание их лиц. Аналогичные споры идут в США. Сан-Франциско стал первым из американских городов, чьи власти временно запретили полиции и другим ведомствам использовать эту технологию, пока не появятся регулирующие ее использование правила.

Именно этот режим распознавания лиц в настоящее время является наименее надежным, поскольку съемка выполняется в так называемой «неконтролируемой» среде (с вариациями света, ориентации, камер с низким разрешением, движущихся людей), что требует длительной обработки. Однако в последние годы компьютерные технологии обработки достигли значительного прогресса.

В 2016 г. правительственный декрет Франции постановил создание единой базы данных, в которую войдут данные 67 млн французов (все население Франции). Доступ к этой единой системе будут иметь полиция, жандармерия, спецслужбы, работники таможни, с возможной передачей биометрических данных в Интерпол и службы безопасности стран Шенгенской зоны. В единую базу войдут имена, адреса места жительства и электронные адреса и биометрические данные (отпечатки пальцев, цвет глаз, рост, оцифрованная фотография). Это будет самая большая база, когда-либо существовавшая во Франции.

Распознавание лица – очень навязчивая технология. При его использовании испытуемые вводятся в систему без их ведома или согласия. Например, программное обеспечение, используемое для прогнозирования «типичного лица» преступника, опирается на социальные сети. В отличие от традиционных методов, которые используют правоохранительные органы в своей практике, таких, как аресты и обыски, которые контролируются в административном порядке, то, как и каким образом применять эти технологии, неясно. Важно обеспечить соблюдение законности при использовании данных технологий.

Список литературы:

1. *Кухарев Г. А.* Биометрические системы: методы и средства идентификации личности. СПб., 2011. 114 с.
2. *Швырев Б. А.* Информационная безопасность и биометрия // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2015. № 2 (30).
3. <https://www.interpol.int/fr/Notre-action/Police-scientifique/Reconnaissance-faciale>.
4. <https://www.lefigaro.fr/la-technologie-de-reconnaissance-faciale-d-amazon-utilisee-par-la-police-americaine.php>.
5. https://www.lemonde.fr/pixels/article/2019/11/15/comment-fonctionnent-les-technologies-de-reconnaissance-faciale_6019249_4408996.html.
6. <https://www.clubic.com/technologies-d-avenir/systeme-police-britannique>.
7. <https://www.gov.uk/government/publications/national-cyber-security-strategy-2016-to-2021>.
8. https://cbr.ru/Content/Document/rev_bio.pdf.
9. <https://www.gyrnal.ru/statyi/ru/>.

ТЕХНОЛОГИИ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Т. В. КИРИЛЛОВА,

*главный научный сотрудник,
доктор педагогических наук, профессор
(Научно-исследовательский институт ФСИН России)*

М. И. КУЗНЕЦОВ,

*доцент кафедры юридической психологии и педагогики,
кандидат педагогических наук, доцент
(Академия ФСИН России)*

Аннотация. В статье раскрываются формы использования искусственного интеллекта в практике деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы нашей страны. Анализируется зарубежный опыт внедрения искусственного интеллекта в работе с заключенными в пенитенциарных учреждениях Гонконга, Финляндии, США. Описывается накопленный опыт взаимодействия по привлечению осужденных для применения искусственных технологий, перспектива создания в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации самостоятельного структурного подразделения ФСИН России по обеспечению цифровой трансформации ведомства

Ключевые слова: *искусственный интеллект, цифровая трансформация, исправительные учреждения, зарубежный и отечественный опыт.*

В современном мире происходят необратимые изменения, связанные с всеобщей цифровизацией различных видов деятельности и всех институтов общества, в том числе и в сфере уголовно-исполнительных отношений. В настоящее время в уголовно-исполнительной системе (УИС) уже активно используются элементы искусственного интеллекта (далее – ИИ), позволяющие оптимизировать деятельность сотрудников при выполнении служебно-оперативных задач. К примеру, использование портативных навигаторов упрощает ориентирование на местности групп розыска и преследования

при задержании совершивших побег осужденных и при выполнении других задач, возложенных на УИС.

Активно применяется система автоматизированного досмотра днищ транспортных средств «АВТО-досмотр», разработанная на основе технологий компьютерного зрения. С ее помощью осуществляется сканирование днища транспорта, пересекающего контрольно-пропускной пункт исправительного учреждения (ИУ), с целью распознавания и отображения на экране запрещенных предметов с минимальными размерами 25 x 25 мм [1].

Эффективно используется видеоконференц-связь (ВКС) как альтернатива доставки находящихся в следственном изоляторе (СИЗО) и ИУ для их участия в судебных заседаниях. Основными целями внедрения систем ВКС являются: повышение эффективности использования временных, финансовых и человеческих ресурсов, увеличение количества рассматриваемых дел, сокращение сроков рассмотрения дел, создание безопасных условий для участников процесса, судей, а также обеспечение гласности, открытости и доступности правосудия.

В настоящее время учреждения Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России) оснащены системами видеонаблюдения, однако имеются помещения, где стационарные видеокамеры не установлены. В целях совершенствования системы надзора за осужденными в деятельность ИУ внедрены портативные видеорегистраторы, функционирующие в автономном режиме. Они незаменимы при осложнении оперативной обстановки или при возникновении конфликтных ситуаций: запись прибора служит подтверждением происходящих событий.

Применяемые в УИС элементы ИИ используются для поддержания и укрепления социально полезных связей осужденных с родственниками. Проект «Родная связь» позволяет не прерывать общение и поддержку граждан, находящихся в исправительных учреждениях России, с их ближайшим социальным окружением до осуждения посредством реализации цифровых услуг «Денежные переводы», «Электронное письмо», «Телефонные переговоры», «Виртуальная карта», «Видеосвидание», «Интернет-магазин». Возросло количество пользующихся услугой интернет-магазина «ФСИН- заказ», созданного с целью дистанционного формирования набора предметов для передач лицам, находящимся в местах отбывания наказания. Особо эта услуга была востребована в условиях пандемии, когда для предотвращения распространения заболеваний среди подследственных и осужденных были временно прекращены свидания. Такой формат позволил резко снизить случаи

и попытки передачи лицам, находящимся в изоляции от общества, запрещенных предметов и снизить нагрузку на сотрудников УИС, задействованных в приеме и досмотре посылок и передач. Формирование и отправка заказов производится посредством электронных сообщений в любое время на специальном сайте ведомства, что особенно удобно родственникам осужденных, содержащихся в учреждениях отдаленных исправительных учреждений ФСИН России [2].

В соответствии с ч. 9 ст. 80 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» лицам, осужденным к принудительным работам или к лишению свободы, разрешается получение среднего профессионального и высшего образования по заочной форме обучения в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования с учетом требований уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации к отбыванию соответствующего вида наказания. Согласно ч. 4 ст. 108 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, с учетом имеющихся возможностей, администрация исправительного учреждения обязана оказывать содействие осужденным в получении высшего образования.

С целью реализации права осужденных к лишению свободы на обучение в образовательных организациях высшего образования в ИУ нашей страны имеется около 400 учебных площадок, оснащенных необходимой техникой, подключенной к сети Интернет (персональные компьютеры и веб-камеры), а также устройствами, необходимыми для дистанционного обучения. В настоящее время более 900 осужденных к лишению свободы обучаются на договорной основе в образовательных организациях высшего образования, в среднем в год более ста осужденных успешно завершают обучение [3].

Следует отметить, что представителями гражданского общества поддержана инициатива Минюста России по созданию в Федеральной службе исполнения наказаний самостоятельного структурного подразделения, которое будет проводить цифровую трансформацию ведомства. По мнению правозащитников, «высокие технологии» позволят кардинально снизить уровень коррупции в органах и учреждениях УИС, а также нейтрализовать незаконную деятельность осужденных. Внедрение ИИ в систему исполнения наказаний даст возможность не только распределять арестантов в СИЗО по камерам в зависимости от инкриминируемого деяния, особенностей личности преступников, наличия или отсутствия прежней судимости, количества выявленных наруше-

ний режима и т. п., как уже практикуется ныне, но и решать другие задачи: правильно исчислять сроки отбывтия наказания, напоминать о наступлении срока и наличия оснований для возможного условно-досрочного освобождения, точно рассчитывать заработную плату задействованных на производстве в центрах трудовой адаптации осужденных. Кроме того, цифровые алгоритмы ИИ позволят кардинально снизить уровень коррупции в УИС, а также искоренить незаконную деятельность тех осужденных и подследственных, которые занимаются телефонным мошенничеством и вымогательством денежных средств у вновь прибывших и других граждан [4].

В качестве примера представителями правозащитного сообщества приводится опыт, накопленный пенитенциарными учреждениями зарубежных стран. Так, в тюрьмах Гонконга внедрение ИИ способствует предотвращению попыток самоубийств и насилия в среде заключенных. С помощью камер на базе ИИ разработана система видеоаналитики для департамента исправительных учреждений с целью определения подозрительного поведения среди лиц, содержащихся в тюрьмах. Кроме того, в этой стране с помощью ИИ настроена система «умных браслетов» для мониторинга состояния здоровья арестантов.

На наш взгляд, заслуживает внимания отечественных специалистов в сфере уголовно-исполнительных правоотношений и разработка ученых Университета Пердью (США) Маркуса Роджерса (Marcus Rogers) и Умита Карабийика (Umit Karabiyik). Они предложили при поддержке ИИ отслеживать поведение людей, освобожденных из тюрем. Ученые задались целью изучить, как можно помочь освободившимся не совершать новых преступлений. Задача проекта – снизить количество рецидивов, выявить факторы, способствующие освободившемуся из мест лишения свободы вновь совершить преступление. Если вовремя вмешаться в жизнь бывшего преступника, то удастся предотвратить его новое деяние против общества, уверены ученые. Исследование организовано на анализе сведений Министерства юстиции США. Они показывают: более 80 % освобожденных с высокой вероятностью будут снова арестованы в течение девяти лет после их выхода из тюрьмы. «Основная причина высокого уровня рецидивов заключается в том, что освобожденные не чувствуют себя принадлежащими к сообществу обычных людей. Им приходится нелегко, и они возвращаются к своим прежним криминальным привычкам. Криминальные группы ведут себя по отношению к ним более лояльно» [5].

В рамках проекта ученые планируют отслеживать 250 человек, вышедших из тюрьмы. Половина из них получит браслет для измерения состояния здоровья: уровень стресса и частота пульса, а также смартфон, с помощью которого собираются другие данные: сделанные фотографии и посещенные места. За другой половиной не будет вестись такого тщательного наблюдения, и она будет служить контрольной группой. При этом подчеркивается, что рассматриваемая система не будет работать в режиме реального времени. «Цель исследования – выявить возможности для раннего вмешательства, чтобы помочь этим людям успешно интегрироваться в общество», – поясняют разработчики. Если исследование увенчается успехом, сотрудники тюрем, службы probation и социальной поддержки граждан получат новый набор данных о том, как помочь освобожденному преодолеть жизненные трудности и реадaptироваться в обществе.

Высказывается предположение, что освобожденные, за которыми осуществляется наблюдение, будут вести себя более сдержанно, что положительно повлияет на их поведение. У критиков этого исследования есть сомнение в том, что ИИ сможет определить эмоциональное состояние человека по его биометрическим данным, а значит, полученные результаты будут не совсем достоверными. Однако Роджерс и Карабийик, получившие на свою работу многомиллионный грант от Минюста США, надеются разработать оптимальные формы и методы оказания помощи освобожденным. «Мы хотим разработать систему, которая позволит быстрее выявлять тех людей, которые, по всей видимости, находятся на пути, ведущем к рецидиву», – подытожили американские исследователи [5].

Интересен в рассматриваемом контексте опыт Финляндии. Компания Vainu при разработке стартапа изначально работала с текстами на английском языке и использовала исполнителей через сервис Amazon Mechanical Turk. При работе с текстами на финском языке возникли проблемы, так как на сервисе оказалось недостаточно малозатратных работников со знанием финского языка. Офис Vainu располагается в одном здании с Управлением по исполнению уголовных наказаний Финляндии, поэтому руководству компании пришла идея заключить договор о привлечении к этой работе заключенных. С этой целью задействовали отбывающих наказание в двух тюрьмах, расположенных в городах Хельсинки и Турку. Заключенные получают зарплату около двух долларов в час, столько же, как работники упомянутого сервиса [6].

Похожий опыт имеется в УИС России. Не так давно Сбербанк заключил соглашение с ФСИН о совместной работе. По условиям

соглашения, осужденные принимают участие в обучении системы ИИ в интересах банковской организации. Пилотный проект стартовал в одном из учреждений УФСИН по Новосибирской области, осужденные начали маркировать рукописный текст и детали изображения в наборе данных для обучения нейросети. В проект включают осужденных, которым лишение свободы заменено на исправительные или принудительные работы. Они находятся в исправительных центрах (ИЦ), в определенное время покидают его для выполнения трудовых обязанностей на предприятиях и организациях, определяемых органами ФСИН. Осужденные работают в отдельном помещении с компьютерами без доступа в интернет и к внутренним информационным системам банка. В их задачи входит разметка данных, например перевод в электронный формат фрагментов рукописного текста. Результаты распознавания в дальнейшем проходят проверку. Все материалы подаются в фрагментарном виде, не содержат персональных данных или банковской тайны, поэтому информацию нельзя использовать для незаконной деятельности. Осужденные получают зарплату, равную МРОТ (12 130 рублей), из их заработка удерживаются подоходный налог, плата за общежитие и вычеты по постановлению суда. За высокое качество работы они могут получить премию [7].

Изложенное в статье позволяет сделать вывод, что в УИС России ИИ придется заслуженно много внимания на самом высоком уровне. Это подтверждается информацией о возможном введении в ближайшей перспективе должности заместителя директора Федеральной службы исполнения наказаний, ответственного за цифровую трансформацию, а также создании самостоятельного структурного подразделения ФСИН России по обеспечению цифровой трансформации уголовно-исполнительной системы Российской Федерации [6]. Безусловно, ИИ заслуживает еще большего распространения в пенитенциарном образовании, медицине, воспитательной, социальной, психологической работе со спецконтингентом и сотрудниками УИС, требует тщательной проработки способов внедрения цифровых алгоритмов, поскольку потребуются внесение целого ряда поправок в законодательство. Очевидно, определенные задачи по существенному расширению внедрения технологий ИИ будут возложены на ведомственный научно-исследовательский институт информационных технологий и Воронежский институт ФСИН России, осуществляющий подготовку кадров для УИС по специальностям 11.05.02 – Специальные радиотехнические системы, 11.05.04 – Инфокоммуникационные технологии системы специальной связи.

Список литературы:

1. Внедрение в плановые караулы по конвоированию современных технических средств (передовой опыт ГУФСИН России по Нижегородской области, рекомендован УОК ФСИН России для внедрения в УИС, исх. от 25.12.2013 № 9-47598) // Опыт работы учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний по направлениям деятельности: обзор передового опыта. Ч. 6: Организация охраны и конвоирования. М.: НИИ ФСИН России, 2014.
2. Проект «Родная связь» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://rodnayasvyaz.ru/shop/prison-list> (дата обращения: 20.08.2020).
3. *Лузгин С. А., Кузнецов М. И.* Организация обучения осужденных по программам высшего образования с применением электронных и дистанционных образовательных технологий // Развитие современного высшего образования в России и зарубежных странах: коллективная монография. Ульяновск: Зебра, 2020.
4. *Куликов В.* Эксперты предлагают внедрить в тюрьмах системы искусственного интеллекта // Рос. газ. 2020. 24 марта (дата обращения: 20.08.2020).
5. *Рудый Ю.* Искусственный интеллект присмотрит за преступниками, вышедшими из тюрьмы, чтобы избежать рецидивов // [www: vesti.ru](http://www.vesti.ru). 2020. 17 августа (дата обращения: 20.08.2020).
6. *Куликов В.* Минюст предлагает начать цифровую трансформацию ФСИН России // Рос. газ. 2020. 24 марта (дата обращения: 20.08.2020).
7. Сбербанк посадил искусственный интеллект. ИИ будут обучать осужденные // Коммерсантъ. 2020. 16 марта (дата обращения: 20.08.2020).

КОНЦЕПТУАЛЬНО-ИДЕОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД КАК МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ ПРЕДПОСЫЛКА УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ КОНЦЕПТОЛОГИИ

А. Н. КОНЕВ,

*начальник Академии управления МВД России,
кандидат юридических наук, доцент,
почетный сотрудник МВД России,
доктор технических наук*

Аннотация: Статья посвящена проблемам разработки новых методологических инструментов науки уголовного судопроизводства. Одним из таких инструментов может стать «идеологический» подход, способный при определенной глубине своей проработки эволюционировать в теоретическое направление – уголовно-процессуальную концептологию.

Ключевые слова: *идеологические основы уголовного судопроизводства, уголовно-процессуальная идеология, идеологический подход, прима-концепты.*

В современной уголовно-процессуальной науке идеологический подход имеет, как минимум, две версии – стихийную и осмысленную. В отличие от интуитивно-ситуативного идеологического подхода (который даже и не обозначает себя как подход идеологический), *осмысленный идеологический подход предполагает четкую научно-методологическую проработку пути отыскания, конкретизации и квалификации идей.*

Идеологический подход в его осмысленном научно-инструментальном понимании – явление в науке новое и развивающееся. Не все исследователи, которые симпатизируют ему, понимают этот подход одинаково. Однако расхождения касаются лишь нюансов и расстановки приоритетов. В концептуальной сути исследователи проявляют единство. Так, профессор М. П. Поляков считает, что «идеологический подход не означает продвижение какой-то идеологии; он подразумевает определенную направленность на предмет исследования. Идеологический подход – это не прославление и воспевание предмета, не продвижение идеологически ангажированного

проекта. Это эвристический курс на очищение образа предмета до представлений, отражающих максимально общую исходную идею в ее изначальной сущности, позволяющей в свою очередь разглядеть все ее (идеи) методологические связи и исторические предпосылки» [1, с. 36].

Долгое время «идеологический» подход в контексте познания идеологических основ современного уголовного судопроизводства представлялся нам самоценным даже вне полученных результатов. Он уже сам по себе ощущался достойным и едва ли не самодостаточным результатом исследования, и лишь во вторую очередь виделся проводником к тайным и очень влиятельным идеям, которые могли претендовать на статус «истинных» идеологических основ современного уголовного судопроизводства. В каком-то смысле средства постоянно пытались возобладавать над целью – получением нового конкретного научного знания об идеологических основах уголовного судопроизводства. Само понятие этих основ у нас превратилось в инструмент, в схему, в структуру для систематизации определенных идеологических смыслов и нюансов.

Мысли об уголовно-процессуальной концептологии отчасти зародились в самом «идеологическом подходе», в заложенной в нем двойственности, генерируемой дуалистичностью самой уголовно-процессуальной идеологии, в которой понятия, обозначаемые словами «идея» и «концепт», можно наполнить разными сущностно-идеологическими смыслами. По этой причине в рамках «идеологического» подхода исподволь стали появляться не только нотки «идеологичности», но и оттенки «концептологичности». Для неискушенного читателя разница в смысловых оттенках этих почти придуманных нами терминов едва ли заметна. Но для нас она имеет важное функциональное значение. Дело в том, что потребность в уголовно-процессуальной концептологии мы ощутили еще до того, как появилось соответствующее имя.

История этого имени развивалась следующим образом. Наши научные предложения о необходимости классификации значимых уголовно-процессуальных идей на два вида концептов – «прима-концепты» и «альтер-концепты» – нашли поддержку профессора М. П. Полякова и, более того, подвинули его к размышлениям о необходимости разработки целого научного направления – «уголовно-процессуальной концептологии». В результате мы получили имя для нашего предполагаемого научного открытия (предполагаемого в том смысле, что на момент появления новой терминологии учение о концептах находилось лишь в статусе гипотезы). Однако новый термин «уголовно-процессуальная концептология» сыграл

и важную инструментальную роль. Он навел нас на мысль о том, что подобную терминологию вполне возможно применить и для методологического уточнения отдельных элементов научного подхода, которым мы с М. П. Поляковым активно (хотя и каждый по-своему) развиваем в своих научных трудах. Так получилось, что у нас сложился удивительный научный симбиоз, в котором размышления друг друга имеют катализирующий эффект. И хронология наших публикаций на тему идеологии и концептологии подтверждает это.

Под воздействием методологической энергетики термина «уголовно-процессуальная концептология» нам подумалось, что подход, именуемый идеологическим, предпочтительнее назвать иначе – подходом концептологическим, причем не только из эстетических побуждений, а по соображениям сугубо методологическим. Если идеологический подход, как отмечалось, его первыми разработчиками нацелен на поиск исходных («материнских» идей), то концептологический подход, по нашему мнению, идет несколько дальше: он пытается разобратся не только с содержательной сущностью этой идеи, но и с ее (да простят нам тавтологию) концептуальной сущностью.

Какое-то время идеологический и концептологический подходы представлялись нам как подходы во многом пересекающиеся, но не совпадающие. Однако после размышлений и переосмысления различных научных позиций относительно структуры и содержания идеологического подхода мы пришли к иному выводу: речь нужно вести не об обособленном концептологическом подходе, а всего лишь о специфическом элементе идеологического подхода. И этим элементом как раз и выступает концептологический анализ. Некоторое время мы использовали формулу со скобками – «идеологический (концептологический) анализ». Этот «рационализаторский» исследовательский инструмент мы даже апробировали на теоретическом понятии крайне важном для понимания идеологических основ уголовного судопроизводства: на понятии принципа уголовного процесса.

Говоря об эволюционной связи «идеологического» подхода и уголовно-процессуальной концептологии, мы как бы намекаем на то, что одно явление закономерно вырастает из другого. Таким образом, получается, что концептология – это тоже метод. Однако мы усложняем свое понимание уголовно-процессуальной концептологии, добавляя к методу еще одну теоретическую надстройку. Вполне очевидно, что эта самая уголовно-процессуальная концептология видится нам некой дуальной сущностью – *с одной стороны, она метод; с другой стороны – учение*, которое обобщает и систематизирует научные данные, полученные с помощью указанного мето-

да. Сам термин «уголовно-процессуальная концептология» содержит в себе особый оптимистический научный прогноз. По сути, это имя системы, объединяющей и сам метод, и порождаемые им теории.

Уголовно-процессуальная концептология призвана разрешить идеологический парадокс. Суть этого парадокса заключается в том, что, *будучи глубоко идеологичным по замыслу и сути своей, уголовный процесс пытается не замечать, что источником его проблем является именно уголовно-процессуальная идеология*. Точнее замечать это, но самым парадоксальным образом. В отличие от теории права, где идеология прямо вписывалась в функции права, процессуалистам вполне хватало прикладных проблем борьбы с преступностью и совершенствования уголовно-процессуальной формы, в которых и растворялась идеология. Идеологический уровень представлений об уголовном судопроизводстве довольствовался монографическими исследованиями в области принципов уголовного процесса. А таковых исследований было вполне достаточно, и недостатка в идеологических словах и выражениях в них не ощущалось.

Кроме того, представляется, что такое безразличие ученых-процессуалистов к идеологии возникло не вследствие исследовательской лени. Просто понятие «идеологических основ» и другие идеологические понятия так просто не подпускают к себе исследователей. И этот нюанс обусловлен самим понятием идеологии, не приемлющем статичного догматического подхода.

Идеология – это понятие изменчивое не только по содержанию, но и по структуре, ибо сам феномен идеологии живой и изменяющийся. Идеологии рождаются, умирают и рождаются вновь. Они являют собой хитрое сплетение новых и старых идей. И все эти «подводные камни» во всей красе проявляют себя и в поле уголовного судопроизводства. Поэтому для того, чтобы понять всю эту специфику уголовно-процессуальной идеологии, нужен специальный познавательный инструмент. И этим инструментом в конечном итоге должна стать уголовно-процессуальная концептология, которая и сама появилась с помощью концептуально-идеологического подхода и отчасти поглотила его, но подчеркнем, лишь отчасти. Полагаем, что для характеристики отношения этих интеллектуальных явлений вообще нужны другие понятия.

Непременно нужно искать древние исходные идеи, лежащие в основе уголовного судопроизводства, которые некогда мы назвали «прима-концептами». Это направление идеологического поиска порождает потребность в *ретроспективной уголовно-процессуальной концептологии*. Ключевое методологическое слово ретроспективной концептологии – «поиск», предполагающее, что эти концеп-

ты там есть в некотором условном готовом виде. Но сама установка на «готовый вид» вовсе не означает нацеленность на отыскание некой научной интерпретации (пусть и очень авторитетной). Идеологические истины и в ретроспективном поле могут открываться совершенно в инновационном ключе. Поэтому слово «поиск» означает лишь исследовательскую уверенность, что эти концепты там есть. И эту уверенность и дарует нам концептуально-идеологический подход. Но ретроспективная концептология работает с уровнем «земли». И несмотря на то, что «земля» здесь все-таки метафора, сама ретроспективная концептология действительно есть своеобразный раздел уголовно-процессуальной «археологии», опирающийся на «раскопки».

Вместе с тем, одной только «археологической» установкой направленность концептуально-идеологического подхода не исчерпывается. Древние идеи нужно для того, чтобы посмотреть их эволюцию, а порой и революцию, выявить «намерение» и способность влиять на современный уголовный процесс, его принципы, институты и неписанные традиции правоприменения. *Концепты есть «клетки» живого постоянно обновляющегося организма уголовного процесса.* Как ни парадоксально, это концептуальное обновление случается и в прошлом. Для того чтобы оправдать настоящее и сконструировать будущее, идеологи отправляются в прошлое для генетического «перекодирования» ключевых концептов. И в этой связи древним концептам прививаются современные потенции, которые им (если мыслить их «прима-концептами») совсем не были присущи в силу разных, в том числе и мировоззренческих и мироустроительных обстоятельств.

Именно поэтому концептуально-идеологический подход предполагает особый *проникающий и оголяющий концепты* взгляд. Он выступает инструментальным посредником между уголовно-процессуальной идеологией и уголовно-процессуальной концептологией. Концептуально-идеологический подход, как и всякий научный подход, предполагает выделение некоего ключевого свойства объекта. Это свойство не просто является доминирующим, оно является еще и программирующим по отношению к прочим его свойствам. *Концептуально-идеологический подход предполагает, что всякий объект задается некой исходной идеей.* Но в научном плане нам интересно не только содержание этой идеи, но и ее (как бы это ни звучало тавтологично) идеологические свойства.

Нужная научная информация об исследуемом объекте может быть получена лишь тогда, когда мы, во-первых, знаем имя этой идеи и ее содержание. И, во-вторых, когда мы постигаем ее концеп-

тологические свойства. Например, к разряду каких идей эта идея относится; является ли исходная идея религиозной, магической, политической, технологической и т. д. Иными словами, мы устанавливаем родство этой идеи с определенной идеологией более высокого порядка. Исходя из этого, можно конструировать и специальные идеологические схемы, в частности устанавливать исходные идеи («прима-концепты»), выявляя порождаемые ими отраслевые идеалы, выяснять связь отраслевых идеологий с идеологиями глобальными и т. д.

Предлагаемая нами методология концептуально-идеологического подхода не сводится только к констатации этих идей. Нас интересуют и интегративные свойства *концептов и идей, специфика их взаимосвязи* – взаимодействие, противодействие, нейтрализация и т. д. Только в этом общем идеологическом контексте, в поле концептуальных взаимодействий и можно уловить суть наиболее влиятельных концептов, оказывающих воздействие на современное уголовное судопроизводство.

Не менее значимый потенциал концептуально-идеологического подхода заключается в его способности осуществлять концептологическую интерпретацию ведущих идей, составляющих незримую «конституцию» современного уголовного судопроизводства. Особенно ценным этот инструмент является в плане поиска деконструктивных идей. *Концептуально-идеологический подход помогает идеологически нейтрально подходить к оценке методологии процессуальных феноменов, особенно когда мы имеем дело именно с методологией, а не с идеологией.*

И пусть этот подход ищет ответы на старые вопросы. Но мы предлагаем к ответам на эти вопросы оригинальный путь и метод. И переход в область уголовно-процессуальной концептологии делает этот подход еще оригинальнее и продуктивнее.

Список литературы:

1. Поляков М. П. Идеологический подход и уголовно-процессуальная концептология как инструменты познания сущности отечественного уголовного судопроизводства // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 1 (45).

О ВОЗМОЖНОСТЯХ И ПЕРСПЕКТИВАХ РАЗВИТИЯ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ФОРМ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

А. М. КОНОНОВ,

*главный научный сотрудник
научно-исследовательского центра
(Академия управления МВД России),
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин
(МГУТУ им. К. Г. Разумовского)*

Аннотация. В рамках перманентной административной реформы актуальным вопросом является оптимизация функций органов исполнительной власти, сокращение расходов на содержание государственного аппарата. В этом ключе представляется перспективным передача части полномочий органов публичной власти субъектам частного права и общественным институтам.

Зарубежная практика и отечественный исторический опыт содержат немало примеров использования негосударственных форм реализации функции обеспечения правопорядка и общественной безопасности.

В современной России реализация данной функции фактически монопольно принадлежит правоохранительным органам государства. Ключевую роль в этом процесс играют МВД России, Росгвардия, ФСБ.

Вместе с тем, и сегодня законодательство предусматривает определенную возможность использования негосударственных форм в обеспечении правопорядка и общественной безопасности. Таковыми можно считать: осуществление государственных услуг, отнесенных к ведению МВД России, Росгвардии через подведомственные им учреждения либо иные организации, аутсорсинг, т. е. передаче на конкурсной основе некоторых функций полиции в частный сектор; заключение концессионных соглашений и административных соглашений с субъектами частного права. К негосударственным формам следует отнести и все формы участия граждан в охране общественного порядка.

Рассматривая развитие негосударственных форм обеспечения правопорядка и общественной безопасности как перспективное направление совершенствования правоохранительной деятельности, нельзя не учитывать и определенные риски, связанные с возможной потерей управляемости в данной сфере.

Ключевые слова: *негосударственные формы, функции публичной власти, общественный порядок, общественная безопасность, приватизация, партисипативность публичного управления, делегирование полномочий, аутсорсинг публичных функций, концессионные соглашения, добровольная народная дружина, муниципальная милиция.*

Функция обеспечения правопорядка и общественной безопасности является традиционной функцией государства, имманентно ему присущей с момента его возникновения. Это важнейшая функция государства и осуществляется, как правило, специально созданными органами публичной власти.

Статья 72 Конституции Российской Федерации относит функцию обеспечения правопорядка и общественной безопасности к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В ее реализации участвуют законодательные, исполнительные органы, суд. Ключевая роль в этой сфере отводится правоохранительным органам государства – федеральным органам исполнительной власти: Министерству внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службе войск национальной гвардии (Росгвардии), Федеральной службе безопасности.

На МВД России возложены задачи обеспечения защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействия преступности, охраны общественного порядка и собственности, обеспечения общественной безопасности, предоставления государственных услуг в сфере внутренних дел¹. Реализуя эти задачи, полиция, как составная часть единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, осуществляет: защиту личности, общества, государства от противоправных

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 // СЗ РФ. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам; розыск лиц; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения; государственную защиту потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц; экспертно-криминалистическую деятельность¹.

Участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности является также и задачей Росгвардии. Кроме того, этот федеральный орган в рамках обеспечения правопорядка и общественной безопасности принимает участие в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции, осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства в области оборота оружия и в области частной охранной и частной детективной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны².

Определенные задачи по обеспечению правопорядка и общественной безопасности возложены на Федеральную службу безопасности, которая в пределах своих полномочий организует выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, осуществление досудебного производства по делам, отнесенным к ведению органов безопасности, организует борьбу с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, легализацией преступных доходов, незаконной миграцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и психотропных веществ, специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, осуществляют противодействие экстремистской деятельности,

¹ О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 415.9.

организует и осуществляет борьбу с терроризмом и диверсионной деятельностью¹.

Таким образом, можно констатировать, что в отсутствие так и не созданной в стране муниципальной милиции фактически исчерпывающий круг задач в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности является предметом ведения органов государства.

В то же время многочисленные примеры, прежде всего из зарубежной практики, свидетельствуют, что реализация функции обеспечения правопорядка сегодня уже не всегда является монополией органов государства или местного самоуправления. Нередко имеет место передача отдельных составляющих этой публичной функций и, следовательно, соответствующих полномочий из сферы государственного и муниципального управления частнопроводимым и общественным институтам, что свидетельствует об определенных тенденциях использования механизмов приватизации («деобобществления») функций публичной власти и партисипативности в современном публичном управлении.

Например, в ряде штатов США, в Канаде, ЮАР и Великобритании наряду с различными полицейскими формированиями, являющимися органами государственной либо муниципальной власти, свои услуги населению предоставляют частные полицейские службы, которые сопровождают грузы, охраняют банки, следят за безопасностью в аэропортах, устанавливают сигнализацию и оборудование для наблюдения за охраняемой территорией, работают телохранителями и детективами, самостоятельно осуществляют охрану правопорядка, контролируя толпу и патрулируя городские кварталы. При этом частные полицейские наделены правом проводить гражданские аресты и собирать доказательства для судебного преследования частных лиц [1, 2].

Добровольные отряды по охране правопорядка действуют практически во всех современных государствах, в которых публичное управление строится с учетом принципов партисипативности, предусматривающих широкое и активное участие населения, институтов гражданского общества в принятии властных решений и их реализации [3].

Например, в Великобритании первые волонтеры, отвечающие за охрану порядка, появились в XI в., а в XIII в. их права и обязанности

¹ Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 // СЗ РФ. 2003. № 33. Ст. 3254.

сти уже были закреплены законом. В настоящее время в стране действуют Добровольная полиция (Special Constabulary), сотрудники которой выполняют в основном патрульные функции, и Добровольная общественная служба поддержки полиции (Community Service Officers Program), призванная укреплять постоянные контакты между полицией и населением, а также выявлять и предотвращать преступления. Отмечается, что более 80 % взрослого населения Великобритании хотя бы раз приняли участие в этих добровольных программах.

В США надзор за состоянием общественного порядка осуществляют различные добровольные организации, среди которых наиболее распространенные: «соседский дозор» (neighborhood watch), бригады безопасности, организации типа «схвати за руку», «союз ангелов-хранителей» и др. Их основная задача – доведение любой информации криминального характера до сведения полиции и патрулирование территории. Сегодня в США насчитывается более 100 тыс. таких организаций.

В Израиле действует организация добровольных помощников полиции «Мишмар эзрахи» (с иврита – «Гражданская охрана»). Она объединяет 35 тыс. человек, большинство из них – мужчины в возрасте 40–45 лет, прошедшие военную службу. Все волонтеры проходят базовое обучение по программе подготовки полицейских, каждый из них должен отработать на охране общественного порядка не менее восьми часов в месяц.

В Китае волонтерское движение делится на две категории: постоянное и временное. Временные волонтеры (народные дружинники) задействуются накануне и во время массовых мероприятий [4, с. 56–61].

Круг полномочий, которыми наделяются волонтеры таких формирований, может быть самый разнообразный: от наблюдения за поведением людей в общественных местах и профилактики правонарушений до самостоятельного применения мер полицейского принуждения, включая применение оружия при пресечении преступлений.

Примеры использования негосударственных форм обеспечения правопорядка и общественной безопасности можно встретить и на разных этапах отечественной истории.

Так, в конце XIX – начале XX вв. правительство дореволюционной России, осознавая напряженность внутриполитической ситуации в стране и необходимость увеличения численности полиции, но не имея при этом достаточных средств, предоставляет право ряду промышленных и акционерных компаний, общественных органи-

заций и крупных землевладельцев учреждать и содержать ведомственную и частную полицию или отдельные полицейские должности [5, с. 9].

Что касается общественных форм реализации функции обеспечения правопорядка в Российском государстве, то, по мнению профессора Р. С. Мулукаева, в этом достаточно широко распространенном явлении следует рассматривать три объективно сложившихся этапа формирования различных организационных форм участия населения в охране общественного порядка. На первом этапе (с конца XVI в. по октябрь 1917 г.) участие населения можно расценивать как исполнение жителями городов, а затем и сельской местности установленной государством полицейской повинности. На втором этапе (с октября 1917 г. по декабрь 1991 г.) участие населения в охране общественного порядка рассматривалось как форма выполнения гражданского долга, как дело чести каждого трудящегося. Созданные для этого в советском государстве политические, экономические, социальные условия обеспечили высокую массовость и разнообразие форм участия (сельские исполнители, общество содействия милиции, бригады содействия милиции, добровольные народные дружины, опорные пункты общественного порядка и др.). Третий, современный этап (с декабря 1991 г. по настоящее время) характеризуется предпринимаемыми на государственном уровне попытками возродить утраченные с развалом СССР формы участия населения в охране общественного порядка [6, с. 87–91].

Действительно, с принятием в 2014 г. Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» завершился более чем 16-летний процесс законодательного закрепления принципов и реально сложившихся в стране форм участия граждан в охране общественного порядка. Сформированы правовые основы сотрудничества полиции и населения, определены порядок создания и деятельности добровольных народных дружин, гарантии правовой защиты народных дружинников и внештатных сотрудников полиции, условия их материального стимулирования, предоставления льгот и компенсаций¹. Тем не менее по-прежнему остается немало проблем, не позволяющих реализуемым формам добровольного участия населения в охране общественного порядка достичь былой эффективности.

Сегодня, в условиях перманентной административной реформы, одной из задач которой является оптимизация государственного

¹ Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

аппарата, сокращение расходов на его содержание, уже не считается аксиомой мнение о невозможности передачи в «частные руки» функций, связанных с реализацией суверенных прав и исключительных властных полномочий (по обеспечению обороны, безопасности и правопорядка, соблюдению основных прав и т. п.) [7, с. 36]. На повестку дня выходит вопрос о возможностях использования и развития в стране негосударственных форм обеспечения правопорядка и общественной безопасности как одного из перспективных направлений реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹ и Концепции общественной безопасности в Российской Федерации². Так, в последние годы государство сочло целесообразным передать субъектам частного права функции в сфере обеспечения безопасности полетов, железнодорожных перевозок, почтовой связи.

Использование частноправовых форм реализации публичной функции обеспечения правопорядка и общественной безопасности сегодня осуществляется посредством предоставления государственных услуг, отнесенных к ведению МВД России, Росгвардии через подведомственные им учреждения либо иные организации, аутсорсинге, т. е. передаче на конкурсной основе некоторых функций полиции в частный сектор, заключении концессионных соглашений и административных соглашений с субъектами частного права.

В настоящее время принципы и процедура предоставления государственных (муниципальных) услуг, условия и порядок их оплаты, права заявителей и обязанности органов власти определены на федеральном уровне. В соответствии с законом предоставление госуслуг осуществляют многофункциональные центры – организации, созданные в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения (в том числе являющиеся автономными учреждениями). Кроме того, в оказании госуслуг могут принимать участие созданные государственным органом, органом местного самоуправления и им подведомственные государственные или муниципальные учреждения либо унитарные предприятия³.

По состоянию на 1 января 2020 г. МВД России представляет гражданам и организациям 47 государственных услуг по вопро-

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // СЗ РФ. 2016 г. № 1 (ч. II). Ст. 212.

² Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 14.11.2013. № Пр-2685) // <http://www.kremlin.ru/acts/news/19653> (дата обращения: 14.09.2020).

³ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

сам, отнесенным к сфере внутренних дел и миграции. В г. Москве 10 из них предоставляется через МФЦ. Росгвардия предоставляет 26 госуслуг, в том числе 17 в электронном виде. Порядок предоставления госуслуг определяется административными регламентами, утвержденными приказами соответствующих ведомств и подвергнутыми процедуре государственной регистрации.

Государственные услуги по оформлению патента, дающего право осуществлять трудовую деятельность в городе Москве, оказывает специально созданное в этих целях распоряжением Правительства Москвы от 10 ноября 2014 г. № 629-ПП государственное бюджетное учреждение города Москвы «Многофункциональный миграционный центр».

Другой путь привлечения субъектов частного права к реализации функции обеспечения правопорядка и общественной безопасности – публично-частное (государственно-частное) партнерство. Наиболее известные и применяемые в современной практике формы публично-частного партнерства: аутсорсинг и концессионные соглашения.

Типичным примером использования механизма аутсорсинга в обеспечении правопорядка и безопасности можно считать передачу полицией функции осуществления эвакуации незаконно припаркованных автомобилей субъектам частного права или передача административным органом частному лицу функции по сбору и обработке информации [8, с. 71].

Концессионное соглашение как форма государственно-частного партнерства в обеспечения правопорядка и общественной безопасности, появилось сравнительно недавно и связано чаще всего с функционированием системы автоматической фиксации нарушений правил дорожного движения.

В настоящее время форма концессионных соглашений между региональными органами государственной власти и коммерческими организациями, предусматривающих обеспечение эффективного использования оборудования и комплексов автоматической фиксации нарушений правил дорожного движения, используется в 17 субъектах Российской Федерации.

Изучение сложившейся в регионах практики показало, что при всей очевидной пользе в виде привлечения посредством концессионных соглашений инвестиций имеется и существенный недостаток. В условиях прямой материальной заинтересованности концедента в количестве взысканных штрафов за нарушения правил дорожного движения, использование системы автоматической фиксации нарушений правил дорожного движения воспринимается большинством водителей исключительно как решение фискальной задачи.

Формой публично-частного партнерства можно также считать содействие правоохранительным органам со стороны организаций, осуществляющих частную охранную деятельность (далее – ЧОО), в обеспечении правопорядка и частных детективов – в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений¹.

Правила оказания содействия ЧОО правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе в местах оказания охранных услуг и на прилегающих к ним территориях, и частными детективами правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений, предусматривают, что ЧОО и частные детективы оказывают содействие правоохранительным органам на основании соглашений, заключенного с соответствующим правоохранительным органом². Их типовая форма утверждена приказом МВД России³.

По состоянию на 1 января 2020 г. на учете подразделений лицензионно-разрешительной работы Росгвардии находилось 916 частных детектива и 19,3 тыс. ЧОО, в которых работало 666,1 тыс. частных охранников. С правоохранительными органами (МВД России, Росгвардия) заключено 17,5 тыс. соглашений о взаимодействии.

Следует отметить, что предусмотренный соглашением круг обязанностей по обеспечению правопорядка и общественной безопасности, которые могут быть возложены на ЧОО и частных детективов, исключает какую-либо самостоятельность в реализации данной функции и ограничен лишь участием в мероприятиях, осуществляемых органами внутренних дел, и содействии им, оказании помощи гражданам в вызове дежурных служб, информировании правоохранительных органов о ставших им известными нарушении

¹ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 888.

² Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности: постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 № 587 // Собр. актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 506; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 6. Ст. 665.

³ Об утверждении типовых форм соглашений о содействии частных охранных организаций правоохранительным органам в обеспечении правопорядка и о содействии частных детективов правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений: приказ МВД России от 17 апреля № 211. (Зарегистрировано в Минюсте России 3 июня 2013 г. № 28635).

ях общественного порядка, готовящихся, совершаемых и совершенных правонарушениях и преступлениях.

Такой же подход при определении объема полномочий заложен и в основу законодательства, регулирующего вопросы участия граждан в охране общественного порядка, где само участие рассматривается как сугубо оказание помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам.

Участие граждан в охране общественного порядка в российской Федерации предусмотрено в формах:

- содействия органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам;
- участия граждан в поиске лиц, пропавших без вести;
- внештатного сотрудничества с полицией;
- участия граждан в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности.

Российская практика организации добровольного участия граждан в охране общественного порядка, основанной на богатом советском опыте, знает многообразие видов реализации названных форм. Здесь и экологические, и дорожные патрули, и казачьи дружины, и студенческие (молодежные) отряды по охране правопорядка. По состоянию на 1 января 2020 г. в общественные формирования, оказывающие содействие органам внутренних дел в поддержании общественного порядка и предупреждении правонарушений, входят 12,7 тыс. общественных организаций общей численностью 348,9 тыс. человек, из которых 10,5 тыс. – народных (184 тыс. человек) и 1,4 тыс. – казачьих (146,8 тыс. человек) дружин, а также 18,1 тыс. внештатных сотрудников полиции [9].

В рамках содействия органам внутренних дел (полиции) народные дружинники при участии в охране общественного порядка имеют право требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния, принимать меры по охране места происшествия, а также по обеспечению сохранности вещественных доказательств совершения правонарушения с последующей передачей их сотрудникам полиции, оказывать помощь полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей в сфере охраны общественного порядка.

Народные дружинники при участии в охране общественного порядка могут применять физическую силу для устранения опасности, непосредственно угрожающей им или иным лицам, в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости. Однако право применения народными дружинниками каких-либо мер административного принуждения (например: проверка докумен-

тов, досмотр граждан и вещей, доставление правонарушителей в помещение полиции и др.) законодательством не предусмотрено. Поскольку, в противном случае, одни граждане, не будучи представителями органов публичной власти, получили бы право применять меры принуждения в отношении других граждан. А это противоречит законодательно закрепленной и реализуемой в стране правовой доктрине.

Из вышесказанного можно сделать ряд выводов и дискуссионных предположений.

Современная государственная политика и законодательство Российской Федерации допускают наличие частноправовых аспектов при реализации функций публичной власти в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности [10, с. 34–37]. Вместе с тем при рассмотрении вопроса о передаче некоторых государственных функций в этой сфере субъектам частного права или общественным объединениям необходимо исходить, в первую очередь, из понимания, насколько это целесообразно как с точки зрения экономии ресурсов государства для решения проблемных стратегических задач, так и с точки зрения возможных угроз потери управляемости в рассматриваемой сфере.

Поэтому, признавая перспективность дальнейшего развития негосударственных форм реализации функций публичной власти, считаем, что передача функций в одной из ключевых сфер государства – обеспечения правопорядка и общественной безопасности негосударственным субъектам должна вестись крайне сдержанно и обдуманно.

Список литературы:

1. *Сакоян А.* Частная полиция // Полит.ру. 10 апреля 2011 / <http://sec4all.net/modules/myarticles/article.php?storyid=1154> (дата обращения: 07.09.2020).
2. Частная полиция // Правый аргумент. 23 ноября 2019 / <https://zen.yandex.ru/media/id/5d9f73a8b5e992654becbb79/chastnaia-policiia-5dcd90ecec9e2085b078ebe> (дата обращения: 29.03.2020).
3. *Воронина Л. И., Патюков А. В.* Участие граждан в охране общественного порядка: сравнительный анализ российского и зарубежного опыта // Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий: материалы V Международной науч-

но-практической конференции. Екатеринбург, 22–23 апреля 2019 г.: в 2-х т. Екатеринбург: изд-во Урал. ун-та, 2019. Т. 1.

4. Добровольные отряды по охране порядка. Как за рубежом действуют народные дружины и отряды добровольцев – в материале ИТАР – ТАСС. 2 июля 2014 / <https://tass.ru/obschestvo/1291429> (дата обращения: 6.09.2020).

5. *Нарбуттов Р. В.* Создание частной и ведомственной полиции в дореволюционной России. М., 1991.

6. *Р. С. Мулукаев.* К вопросу об историческом опыте участия населения в охране общественного порядка / М.: Труды Академии управления МВД России, 2014. № 4.

7. *Петров Д. А.* «Приватизация» публичных функций и саморегулирование в сфере предпринимательства: проблемы сопряжения // Гражданское право. М.: изд. Группа «Юрист». 2017. № 5.

8. *Васильева А. Ф.* Делегирование государственных функций субъектам частного права // Известие высших учебных заведений. Правоведение. Изд-во Санкт-Петербургского государственного университета. 2008. № 2 (277).

9. Государственная программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности». Годовой отчет о ходе реализации и оценки эффективности государственной программы за 2019 г. М.: МВД России, 2020 // <https://media.mvd.ru/files/embed/1789925> (дата обращения: 14.09.2020).

10. *Кононов А. М., Эриашвили Н. Д.* К вопросу о возможности приватизации функций публичной власти в сфере внутренних дел // Образование, наука, научные кадры. 2020. № 2.

ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СИСТЕМ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА ДЛЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

О. А. КОРЕЛОВ,

*профессор кафедры управления,
кандидат физико-математических наук
(Нижегородская академия МВД России)*

О. А. МОРОЗОВ,

*начальник кафедры управления,
кандидат экономических наук
(Нижегородская академия МВД России)*

Аннотация. В предлагаемой статье проводится системное рассмотрение концептуальных проблем использования систем искусственного интеллекта в целях повышения эффективности борьбы с коррупцией применительно к особенностям современного этапа развития. Коррупция рассматривается как сложное многоукладное общественное явление, развитие и становление которого теснейшим образом связана как с историей развития человеческого общества вообще, так и, в первую очередь, с теми фундаментальными изменениями, что произошли в прошедшем столетии. Выявлены особенности и возможности данных систем, применительно к рассматриваемой теме. Особое внимание обращено на проблемы их использования. Показано, что их применение в борьбе с коррупцией возможно лишь в рамках уничтожения частной собственности в части замены экономических отношений организационными.

Ключевые слова: *коррупция, социальное управление, система искусственного интеллекта, экономика, организация.*

«Во-первых, надо было создать голема, во-вторых, подчинить его себе. Некоторые срезались на первом этапе, но гораздо печальнее была судьба тех, кто напортил на втором».

(С. Лукьяненко «Последний дозор»)

Мы живем в эпоху перемен, масштаб которых, пожалуй, не имеет прецедента в истории человечества [1, с. 55]. Представление о том, что для нас вся предшествующая история человечества является лишь «предысторией», что все социальные процессы не только тре-

буют совершенно иных условий для своего протекания, но и приобрели в нем совершенно новый смысл, хотя, конечно, предпосылки для них накапливались веками, постепенно становится очевидным и общепринятым [2, с. 121], но... никто не хочет «называть кошку – кошкой», внятно сформулировать: от чего мы переходим и к чему, как нужно переходить, что будет, если перейдем неправильно.

Фундаментальный характер перемен обуславливает и значимость проблем, которые приходится решать, причем исторический опыт их решения, по большому счету, отсутствует. К числу таковых, несомненно, относятся и проблемы борьбы с коррупцией (неизменно находящееся в фокусе общественного внимания, в том числе внимания (как представителей власти, так и оппозиции), так и проблемы, порождаемые развитием информационных технологий, в том числе связанных с применением систем искусственного интеллекта (искинов, систем ИИ). Тем более, что они хорошо иллюстрируют и более общие проблемы современности, а статус их таков, что неправильное решение грозит гибелью человечеству.

Кроме того, совместное рассмотрение – негативное общественное явление и возможный инструмент по его нейтрализации – применительно к современному этапу развития России, в частности и человеческой цивилизации вообще, позволяет охватить все аспекты социального управления – от идеала до методик, от политики – до тактики [3, с. 257].

Общепринятого, устоявшегося понимания термина «система искусственного интеллекта» в настоящий момент нет [4, 5].

Применительно к рассматриваемой теме можно с достаточной точностью считать ИИ разновидностью компьютерной экспертной системы, отличающейся определенными свойствами (таблица 1).

Таблица 1.

**Отличительные черты систем искусственного интеллекта
среди экспертных компьютерных систем**

Система, с которой предстоит работать	Постановка задачи	Вид системы	Этап создания
Модель реальности (например, шахматы)	В игре возможны различные позиции, запомни как можно большее количество, и в сходной ситуации играй как тот, кто выиграл	Справочник	Созданы

Модель реальности	Заданы правила игры и обозначена ее цель; необходимо найти способ достижения цели при любых действиях соперника	«Слабый» искин	Созданы
Реальные процессы	Обозначена цель. Нужно понять правила, по которым этот процесс развивается и установить, как их нужно применять или как их следует поменять, чтобы достичь цели	«Сильный» искин	Создается
Реальные процессы	Поставить цель и добиться ее достижения в соответствии с заданным идеалом	?	В стадии концептуальной разработки
Реальные процессы	Сформулировать смысл процесса (идеал) и преобразовать реальность		

Сейчас («слабый искин») работает так: компьютерной системе сообщают описание системы (пространства работы, например шахматная доска); исходное состояние (фигуры на ней); правила и ограничения – обязательно формально и однозначно определенные; цель действий.

Дальнейшее – конкретизация цели до задач, разработка плана действий и методики их проведения – система совершает самостоятельно, работая по принципу «черного ящика»: на входе данные, на выходе – вариант решения, сценария действий. Заметим: как одно превратилось во второе – установить в принципе невозможно (это и есть «черный ящик»).

Ведущие технологические инновации в связи с применением систем искусственного интеллекта сейчас суть следующие: технологии больших данных (big data, BD); концепция открытых данных (open data, OD); интернет вещей (обмен и логистика).

Big data – это технологии работы с огромными массивами неструктурированной и постоянно меняющейся информации. Грубо говоря – эта информация еще и «пища» для искина, материал для его самообучения. Такие технологии предполагают реализацию так называемого «принципа четырех V»: обработка больших объемов (volume); работа с потоками информации в реальном времени (velocity); работа как со структурированными, так и неструктурированными данными (variety); оценка релевантности и достоверности информации (veracity).

Open data – позволяет получать новые, в том числе скрываемые, данные из анализа общедоступной информации. Например, из анализа торговых сделок, поставок товаров в рамках мировой логистики, схем бартерных сделок.

Их реализация позволяет извлекать смысл из объема данных, недоступного для восприятия человеческим мозгом, что, в свою очередь, позволяет: выявить неочевидные закономерности развития системы; осуществлять потоковую аналитику (в режиме реального времени, а может быть, и прогноза); работу с неформализованными данными; создавать единое информационное компьютерное пространство; в перспективе – принимать управленческие решения без участия – вне и помимо – человека.

Схема (тенденции) использования ИТ алгоритмов ИИ в сфере политического (государство) или экономического управления: развитие сервисов взаимодействия между всеми элементами системы управления, например во всех аспектах связей «человек – государство», и как итог – минимизация человеческого фактора в принятии решений.

Рассмотрим, как эти свойства компьютерных систем могут применяться в борьбе с коррупцией. Но сначала нужно выяснить, что это такое, а значит, как, в силу каких противоречий она развивалась и обрела свою сущность. «Коррупция – вечное явление» – это верно с обывательской, но никак не с научной точки зрения.

Элементы рыночных связей, например, присутствовали всегда, но только к середине XIX в. они – непосредственно – стали фактором первостепенной значимости в организации совместной жизни людей, а к середине XX в. сами стали и элементом системы сознательного преобразования жизни общества и объектом такого преобразования. То есть превратились в нечто ранее не виданное. Так и коррупция – это нечто, возникшее в связи с переходом к современной, качественно новой эпохе, хотя ее предпосылки, разумеется, существовали на протяжении всей предшествующей истории.

Чтобы понять суть борьбы с коррупцией, и именно на современном этапе, нам необходимо следующее: вскрыть *противоречия*, лежащие в основах саморазвития этого негативного общественного явления, проследить на этой основе всю *реальную* историю его развития, и в связи с развитием *всех* сторон общественного бытия, и прежде всего человеческой практики, в области производства, науки, культуры и морали.

Прежде всего отметим, что коррупция есть следствие и неотъемлемая черта отчужденной формы развития форм общения людей в ходе развития способа их совместной деятельности. Вся предше-

ствующая история («предыстория», по Марксу), с одной стороны, – была деятельностью преследующего свои цели человека, с другой же – протекала как естественно-исторический процесс, иначе говоря, человеческая деятельность протекала в отчужденной форме.

Выжить и преобразовывать природу «под себя» люди могут только сообща, но они раздроблены и противостоят друг другу, что было вызвано в том числе вполне объективными причинами – неразвитостью коммуникаций как в информационной сфере, так и в вещной (логистика).

Поэтому их объединение осуществляется принудительно, силой неких овеществленных посредников, которых они сами создали для упорядочивания отношений, но те вышли из-под контроля и приобрели над создателем власть (что, вообще говоря, типично для любого посредника).

Известную поговорку «производство стали – только предлог для производства прибыли» можно прочесть и по-другому. Капиталист вынужден производить прибыль, чтобы иметь возможность производить сталь, причем прибыль должна быть получена в определенной (денежной) форме, в рамках определенной правовой системы и с выполнением конкретных регламентирующих предписаний, с учетом возможного применения прямого насилия, а также клановых интересов, соображений морали, с соблюдением установленных веками ритуалов и обычаев. Он – в «матрешке» исторически сложившихся слоев отчуждения. Он только думает, что завод его, на деле, скорее, наоборот.

Коррупция в «предыстории» – это один из способов преодоления противоречий общественного развития, дополнение к основным и легально существующим регуляторам, восполнение их объективно неустранимых пробелов. Роль таких дополнений возрастала, прежде всего, и в особенности, в период перехода от одной формации к другой, когда старая форма общения людей уже не отвечает сложившемуся способу их совместной деятельности, а новая, адекватная, еще не вполне укрепились.

При этом картина была сложнее, чем просто замена старого новым. Любое общество – это система взаимодействующих социально-экономических укладов, причем ведущий, выступая в качестве «общества», уклад использует в качестве преобразованной и преобразуемой «природы» отношения прежних, подчиняя их себе, наполняя их новым содержанием. Аналогично каждый последующий тип теневых регуляторов использовал предшествующие наработки в качестве рабочего инструмента, обогащая их качественно новыми разновидностями.

Кроме того, любое общество есть совокупность различных взаимодействующих социально-экономических укладов. Возникла целая «матрешка» предпосылок к коррупции, подобно тому, как общество в целом – «матрешке» слоев отчуждения, порожденных и преобразованных последовательно сменяющимися друг друга формациями. В процессе взаимодействия более «продвинутый» уклад индуцирует в более отсталых, не свойственные им имманентно формы коррупции.

Заметим также, что существовали переходы между формациями более и менее масштабные. Существуют следующие основные формы обеспечения совместной деятельности людей:

- технология, использующая качественно различающиеся формы энергии в едином процессе (первичные формы разделения труда, простая кооперация);

- организация, обеспечивающая соединение различных технологий в определенных количественных пропорциях благодаря информационным связям (приобретает основополагающее значение при переходе к азиатскому способу производства, когда на первый план впервые выходят отношения эксплуатации);

- экономика, посредством стоимостных связей обеспечивающая отношение меры между количественными и качественными характеристиками.

Соответственно наиболее важными типами коррупции представляются те, что порождались проблемами перехода от эпохи технологий к организации и к экономике.

Первые формы предпосылок к коррупции возникли, по-видимому, при переходе от первобытно-общинного способа производства, господствующей формой общения при котором была родовая мораль, к «азиатскому», основанному на нерегламентированном, неограниченном насилии одной общины над другими. Эти формы были весьма специфическими: их суть – добросовестный труд за доброе отношение. Некоторые категории завоеванных, представители «полезных профессий» получали своеобразный иммунитет от неограниченного насилия.

Зарождение этой формы коррупции связано, с одной стороны, с невозможностью обеспечить лояльность нужных лиц старыми, основанными на морали, мерами воздействия, и, с другой стороны, с принципиальными особенностями технологии определенных видов общественно полезного труда, исключающих наличие формальных, однозначных, объективных, количественно определенных и т. д. критериев добросовестности работы.

С переходом от феодализма, основанному на правовых отношениях (вассалитет), к абсолютизму на первый план выходит вторая разновидность коррупции – мздоимство. Ее суть – приобретение социального статуса за деньги. С созданием национальных рынков правовые нормы сами по себе уже не могут регулировать всю совокупность общественных отношений, связь между людьми осуществляет новый, более универсальный, посредник. Но внешне это выглядит так, что верховенство права никуда не делось, просто законы не совершенны, а значит, их можно и должно слегка откорректировать – купить нужные личные права.

Эта форма коррупции связана с особенностями любой организации – принципиальной невозможностью создания полной и внутренне непротиворечивой системы правил. Ее непосредственная предпосылка – возможность облеченного полномочиями лица, оставаясь в рамках права, поступать и так, и этак – по личному усмотрению.

Следующая форма коррупции связана с открытием и практическим использованием универсального способа делать деньги – капитала. Конкурентная борьба ведется всеми способами. Возникает институт лоббирования. Покупается уже не личный статус, корректируются прежде всего публичные отрасли права.

Заметим также, что отмеченные выше явления существуют вполне себе легально, допускаются приличным обществом и зачастую поощряются государством. Начиная с 20–30-х гг. прошлого столетия проблема коррупции приобрела качественно новое измерение. К этому времени стало очевидно, что основы западной цивилизации – неприкосновенность частной собственности, война всех против всех под невидимой рукой рынка и т. д. несколько устарели, ведут к неприятностям типа мировой войны или Великой депрессии. В настоящее время, в отличие от «предыстории», любое значимое позитивное изменение действительности возможно лишь только как результат социального управления. Под ним в самом общем виде понимается система целесообразных действий некоего субъекта по преобразованию какого-то общественно значимого объекта, обусловленных принципами или представлениями стратегического характера – концепцией.

Это есть не что иное, как «уничтожение частной собственности», и оно, так или иначе, в развитых странах продолжается и поныне, а в связи с мировым финансовым кризисом, кажется, даже вступает на новый этап. В этих условиях, во-первых, наконец-то получили конкретный смысл понятия «общество», «общественные интересы», во-вторых, именно тогда возникли понятия «кор-

рупции» – лица, уполномоченные блюсти общественные интересы, пренебрегают ими в ущерб личным или групповым.

Борьба с коррупцией обретает смысл в контексте решения более общей задачи – взятие под контроль общества доселе отчужденных общественных отношений.

Ближайший этап – редуцирование экономики к организации (всем известная административно-командная система, которую практикует у себя любая крупная корпорация).

Необходимая предпосылка – согласование интересов различных участников процесса. Выработка общего идеала и постановка на этой основе совместных целей. Материальную базу для этого создают именно информационные технологии и системы ИИ в первую очередь [6]: «снимают» разделение труда, делают главной ценностью информацию, а она – вне экономики, формирует новое требование к человеку (причем к каждому) – стать всесторонне развитой личностью, способной решать творческие (на языке математики – некорректные) задачи.

Возможные сферы применения систем искусственного интеллекта в борьбе с коррупцией: разработка оптимальных планов, программ и проектов; конструирование оптимального субъекта их реализации; организация взаимодействия в реальном времени, в том числе – согласование нормативной документации (системы автоматического проектирования таковой); выявление и анализ уязвимостей их реализации и оценка защищенности от воздействия объективных и субъективных неблагоприятных факторов; разработка критериев оценки эффективности исполнения; мониторинг фактического исполнения; разработка и доведение до исполнителей необходимых корректив.

Искин, минимизируя субъективный фактор в принятии тактических и оперативно-тактических (перераспределение ресурсов), является идеальным и необходимым (!) инструментом организации. Но это – если общие цели сформулированы, решены стратегические и политические задачи. Сделать это за нас искин пока не может, и не сможет и в перспективе, если мы не договоримся с ним, а сначала – друг с другом относительно идеала развития.

Технические проблемы заключаются в следующем. Во-первых, искин – это, по сути, голем, «умный, но тупой», он делает только то, что ему прямо указали, но не то, что вы имели в виду (заметьте в скобках, что согласно апокрифам, дьявол, заключая сделку с человеком, ведет себя так же). Тут уже нужно четко определить, что именно хотите: производить сталь, производить прибыль или производить прибыль и остаться в живых. Во-вторых, как уже отме-

чалось, его решения непроверяемы: как советник – он при наличии концептуальных разногласий у нас, поэтому лишен смысла, а как командир – опасен. Наконец, процессы саморазвития искина (например установление непредусмотренных связей с другими искинами) – неконтролируемы.

Эти проблемы обусловлены, точнее актуализируются более общими, социальными проблемами, главной из которых является роль и место человека в создаваемом им же мире.

Если сейчас у человека забрать его рутинную работу, освободится в среднем примерно 60 % его рабочего времени. Имеет место качественное и повсеместное смена занятий человека (например «программа второго шанса») у японцев, рост креатива и эффективности труда при избавлении от рутинных алгоритмизированных операций. Меняется вклад человека в создание новых благ. Но тогда – необходим поиск новой сверхценности человека в условиях наличия не просто компьютера, который проводит рутинные расчеты и реализует однозначный алгоритм действий станка-автомата, а полноценного искина.

«В чем смысл человека?» – вопрос из категории общефилософских быстро переходит в категорию инженерно-прикладных. Человек должен найти свое место, а не соревноваться с ЭВМ там, где она заведомо сильнее.

Меняется роль и место традиционных схем бизнеса и управления. Сейчас: некоторое промежуточное состояние – бизнес, пользующийся информационными технологиями. И он не задается вопросом – устойчиво ли оно, совместимо ли одно с другим.

Многие решения уже сейчас принимаются не эмпирически, тем более – не под влиянием эмоций, а на основании прагматичного похода, объективного рассмотрения исходных данных. Экономика – заменяется организацией. Но тогда: где место бизнесу; и нужен ли особый субъект – управленец?

Сейчас информация – это главный ресурс, «новая нефть»... Как решить вопрос о собственности на нее? Он совсем не тривиален [6].

Как строить отношения с искином, а в перспективе – со сверхмозгом? Маленький пример – если мы не хотим, чтобы он врал нам, мы должны перестать врать друг другу.

Кто поставляет искину исходные данные для работы, кто решает, какие данные поставлять, как оценивать их релевантность и достоверность – это будем делать мы, или доверимся самому искину? И при этом должны воспринимать его советы – порожденные не-человеческим или сверх-человеческим разумом и принци-

пиально непроверяемые? Доигрались в разделение властей – готовы отдаться власти (причем тотальной) бездушной железяки...

Использование искина делает все виды коммерческой тайны, а заодно и тайну личной жизни, фикцией. Как быть?

Самое главное – мы можем хотя бы для себя сформулировать – чего мы хотим получить от искина и зачем?

В силу вышеизложенного использование искина в борьбе с коррупцией возможно (1) и необходимо (2), но (3) только в контексте решения более общих задач – поиска места человека в новом мире, в том числе задачи взятия под осознанный контроль общества доселе очужденного развития: осознание общего интереса, выработка общих целей, в том числе – уничтожение частной собственности.

Мы можем уклоняться от решения этих задач, но тогда системы искусственного интеллекта станут воплощенным в металле и пластике кошмаром отчужденных отношений, и именно сценарий самоуничтожения цивилизации [6] будет запущен в ускоренном варианте.

Прежде чем использовать искины, в том числе – для борьбы с коррупцией, люди должны договориться друг с другом, выработать общность интересов. «Communication», «Community» – так это что, выходит, «Communism»? А куда деваться...

Список литературы:

1. *Платонов С.* После коммунизма. М.: Мол. Гвардия, 1991. 555 с.
2. *Наумов Ю. Г.* Диагностика и мониторинг коррупционных угроз национальной безопасности в сфере экономики // На страже экономики. Научно-практический журнал. Нижегородская академия МВД России. 2020 № 2 (13).
3. *Переслегин С. Б.* Самоучитель игры на мировой шахматной доске. М.: АСТ; СПб.: Terra fantastica, 2007. 533 с.
4. *Девятков В. В.* Системы искусственного интеллекта / гл. ред. И. Б. Фёдоров. М.: изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2001. 352 с.
5. *Мереди́т Бруссард.* Искусственный интеллект. Пределы возможного. М.: Альпина нон-фикшн, 2020. 174 с.
6. *Корелов О. А., Морозов О. Л.* Особенности обеспечения экономической безопасности в современном мире // На страже экономики. Научно-практический журнал. Нижегородская академия МВД России. 2020. № 2 (13).

РЕТРОСПЕКТИВА ОКАЗАНИЯ ПРИНУДИТЕЛЬНОЙ ПОМОЩИ ЛИЦАМ, НАХОДЯЩИМСЯ В СОСТОЯНИИ АЛКОГОЛЬНОГО ОПЬЯНЕНИЯ НА УЛИЦЕ

С. Г. КОСТИН,

*научный сотрудник отдела по изучению
социальных процессов и разработке
комплексных проблем обеспечения
правопорядка научно-исследовательского центра
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. Лица, находящиеся на улице в состоянии алкогольного опьянения и неадекватно оценивающие окружающую обстановку, могут представлять опасность не только для окружающих граждан, но и нередко сами становятся жертвами противоправных деяний (побои, кражи и грабежи). Также в холодное время возникает риск утраты здоровья и жизни от обморожений и замерзаний. В статье рассмотрен отечественный опыт оказания помощи лицам, находящимся на улице в состоянии алкогольного опьянения в беспомощном состоянии. В заключение обоснована необходимость воссоздания медицинских учреждений, обеспечивающих оказание квалифицированной медицинской помощи и условия безопасности для лиц, находящихся в состоянии алкогольного опьянения, что, по мнению автора, будет способствовать обеспечению прав и свобод граждан, устранению опасности для жизни и здоровья людей, которые в состоянии опьянения могут создавать реальную угрозу как для самих себя, так и для окружающих.

Ключевые слова: *алкоголизм, алкогольное опьянение, вытрезвитель, оказание помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного опьянения.*

Употребление алкогольной продукции оказывает существенное негативное влияние на физическое и психологическое состояние человека, включая алкогольную зависимость, тяжелые заболевания, такие как цирроз печени, некоторые виды рака и сердечно-сосудистые болезни, а также травмы в результате причинения насилия и совершения дорожно-транспортных аварий.

Согласно мировой статистике потребление алкогольной продукции является причиной смерти почти 2 млн человек и возникновения 4 процентов болезней во всем мире ежегодно. В России, по результатам последнего исследования, потребление спирта составляет 11,7 л., что значительно превышает критическую норму [1].

На фоне высокого уровня потребления алкоголя в мире в России отмечается довольно-таки толерантное отношение со стороны общества к проблеме пьянства и алкоголизма. Общеизвестно, что ужесточая наказания к лицам, злоупотребляющим алкоголем, не решить проблем с алкоголизацией общества. Еще в конце XIX в. известный немецкий ученый, публицист и политик Франц Меринг писал: «Самое простое, но также и самое безрезультатное оружие государства – это угроза алкоголизму наказанием» [2, с. 348]. Особого внимания заслуживает ситуация, когда лица, «перебравшие» алкогольных напитков, находятся на улице. Такой человек, неадекватно оценивая обстановку, может представлять угрозу не только окружающим, но и сам нередко становится жертвой противоправных деяний, а в холодное время года возникает риск утраты здоровья от обморожений и замерзания.

В настоящей статье мы рассмотрим отечественный опыт оказания принудительной помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного опьянения на улице. Рассматривая исторические этапы противодействия государственными органами алкоголизации общества, можно извлечь много ценного и полезного для современной государственной политики Российской Федерации в данной сфере.

Всем известны слова: «Руси есть веселие пить: не можем без этого быть», которые летописец приписывает великому князю Владимиру Святославовичу в «Повести временных лет» в ответ на предложение миссионеров от Волжской Булгарии о принятии магометанской веры. Достоверно неизвестно, были ли эти слова произнесены на самом деле, но сам факт, что древний летописец излагает их в рукописи, говорит о приверженности наших предков в Древней Руси к алкогольным напиткам.

Первыми в государстве старалась отвратить свою паству от пагубного пристрастия к крепким напиткам Православная Церковь. Еще в XI в. преподобный Феодосий Печерский в своей проповеди «Поучение о тропарях и о пьянстве» говорил, что «пьяный страдает по своей воле и подвергнется мучению вечному» [3, с. 65].

В начале XVII в. на Руси появились «бражные тюрьмы» [4]. В них помещали лиц, задержанных на улице в пьяном виде. В случае рецидива наказание могло сопровождаться битьем батогами или кнутом.

Первое упоминание о прообразе вытрезвителя для опьяневших в России приходится на середину XVII в. В период царствования Алексея Михайловича Романова его друг и фаворит Ртищев Федор Михайлович, занимаясь благотворительной деятельностью, организовал в Москве первый временный приют. Слуги Ф. М. Ртищева разыскивали по улицам и приводили в этот дом больных, неимущих и пьяных, здесь им оказывалась помощь: больных лечили, неимущих кормили и одевали, пьяных вытрезвляли [5, с. 364]. После смерти Ф. М. Ртищева его родственники перестали оказывать денежную помощь для поддержания приюта.

Петр I хотя сам не был трезвенником, боролся с пьянством оригинальным способом. В 1714 г. им была введена медаль «За пьянство», которая изготавливалась из чугуна и весила с цепью около 8 килограмм. Человеку она крепилась за чрезмерное потребление алкогольных напитков в полицейском участке и снять ее было невозможно. Носить ее следовало семь дней.

В 1898 г. в Москве открылась первая лечебница для лечения от алкоголизма. Руководил ей известный доктор-психиатр Александр Михайлович Коровин, председатель Первого московского общества трезвости. Территория лечебницы составляла около 16 гектаров земли. На ней располагались сосновая роща, пруд и поле. В самом здании лечебницы, кроме лечебных палат, имелись библиотека, гимнастический зал и лаборатория. Сроки лечения составляли 4–6 месяцев для пациентов с легкой степенью алкоголизма и 8–14 месяцев – для тяжелых случаев. Лечение было платным, и позволить его себе могли только состоятельные люди.

Первые приюты для опьяневших в Российской империи были образованы в Саратове, в Киеве, Ярославле и Туле в период с 1902 по 1904 гг. Самый известный из них был открыт при поддержке Городской Думы в 1904 г. в г. Туле. Городской Совет, обеспокоенный высокой смертностью тульских оружейников от обморожений в холодное время, образовал данное учреждение в целях спасения замерзающих на улице рабочих или, как говорил известный Тульский врач Федор Семенович Архангельский: «Дать бесплатное помещение, уход и медицинскую помощь тем лицам, которые будут подбираемы чинами полиции или иным способом на улицах города Тулы в тяжелом и бесчувственном пьяном виде и которые будут нуждаться в медицинской помощи».

Содержание данного «приюта для опьяневших» обеспечивалось за счет городской казны. В данном учреждении оказывали амбулаторное лечение алкоголикам, во втором отделении содержался приют для детей пьющих родителей. Для вытрезвления приме-

нялись лечение рассолом, водным раствором нашатырного спирта, гипноз, а также делали «подкожные впрыскивания стрихнина и мышьяка».

Положительный пример первых приютов быстро распространился в Российской империи, уже через несколько лет аналогичные учреждения открылись почти в каждом губернском городе и функционировали до 1917 г.

В молодой советской республике первый вытрезвитель был образован в Ленинграде в 1931 г., после чего аналогичные учреждения стали открываться в других городах. Первоначально медицинские вытрезвители находились в ведении Народного комиссариата здравоохранения. В 1940 г. медицинские вытрезвители были переведены в подчинение НКВД (приказ наркома внутренних дел СССР Л. П. Берии № 00298 от 4 марта 1940 г.). Но несмотря на то, что штат, заработная плата и дислокация вытрезвителей устанавливались НКВД СССР, медицинское обслуживание осуществлялось по заявкам милиции Наркомздравом СССР.

Сотрудники милиции подбирали лиц, находящихся на улицах в состоянии алкогольного опьянения, и доставляли в вытрезвитель, где его осматривал фельдшер. «Пациенту» предоставлялась возможность выспаться и прийти в чувство. Выписка из вытрезвителя производилась на основании заключения врача (фельдшера) после полного вытрезвления доставленного. В случае доставления в вытрезвитель несовершеннолетнего, находящегося в состоянии опьянения, об этом немедленно сообщалось дежурному по отделу милиции, на территории которого проживали родители или опекуны. Далее, после вытрезвления, несовершеннолетние направлялись родителям, а беспризорные – в специализированные приемники.

Нахождение в вытрезвителе было возмездным, за медицинское обслуживание взималась плата, стоимость которой в разные годы колебалась от 25 до 40 рублей. Питание «Положением о вытрезвителях» не предусматривалось, за исключением отдельных случаев – по заключению врача или фельдшера выдавались чай, кофе, хлеб.

Основным средством предупреждения новых фактов злоупотребления алкоголем, так и главной неприятностью для «пациента», на наш взгляд, было направление специального уведомления по месту работы о том, что он находился в вытрезвителе. Последствия для гражданина могли проявиться самым негативным образом – в виде лишения премии, снятия с должности либо увольнения с работы. Этот период работы вытрезвителей нередко

характеризовался должностными злоупотреблениями со стороны сотрудников милиции. Так как пребывание в нем могло грозить финансовыми лишениями, а также места работы, сотрудники специально «усиливали» охрану общественного порядка в дни зарплаты, караулили у проходных заводов. «Клиенты» были готовы откупиться любыми средствами, чтобы избежать неприятностей на работе. Методы вытрезвления также нельзя было назвать гуманными, доставленного ждал холодный душ, а в случае «буйного» поведения его пристегивали в специальном кресле, где он находился пока не успокоится.

Следующим этапом развития в СССР института оказания принудительной помощи лицам, находящимся на улице в состоянии алкогольного опьянения, было принятие постановления Президиума Верховного Совета СССР от 16 мая 1985 г. «Об усилении борьбы с пьянством» [6], на основании которого приказом МВД СССР от 30 мая 1985 г. № 106 было утверждено «Положение о медицинских вытрезвителях при отделе внутренних дел» [7].

Руководствуясь нормами, установленными данным Положением, сотрудники милиции подбирали на улицах и других общественным местах лиц в состоянии алкогольного опьянения, чей вид оскорблял человеческое достоинство, не могли самостоятельно передвигаться, а также если они могли своими действиями причинить вред окружающим либо себе. Доставленных в вытрезвителе осматривал врач (фельдшер), в случае необходимости им оказывалась медицинская помощь. Если у доставленного обнаруживалась какая-либо серьезная травма или заболевание, его направляли в больницу, в случае «белой горячки» – в психиатрическое отделение.

После вытрезвления «пациента» повторно осматривал фельдшер и давал заключение о возможности его выписки. Срок задержания составлял не менее 3 часов и не более суток. При выписке гражданину разъяснялся порядок оплаты за содержание в данном учреждении и выписывалась квитанция об оплате. При не возможности оплатить на месте выписывался счет установленного образца.

Кроме того, сотрудниками вытрезвителей широко осуществлялась профилактическая работа на предприятиях, в учебных заведениях, в ходе которой проводились разъяснительные беседы о вреде алкоголя.

Политические и экономические изменения в государстве в последнем десятилетии XX в. отразили некоторые проблемы в функционировании медицинских вытрезвителей как единицы в структуре органов внутренних дел. Также участились жалобы со

стороны граждан о фактах должностных злоупотреблений со стороны сотрудников данных учреждений, в связи с чем Правительство предприняло попытку передачи данных учреждений в ведение Минздрава. В соответствии с Указом Президента РФ от 18 августа 2010 г. № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации» [8] Правительству РФ было поручено в 6-ти месячный срок подготовить предложения о передаче медицинских вытрезвителей и системы МВД России в ведение Министерства здравоохранения. В 2011 г. был закрыт последний медицинский вытрезвитель, а данный пункт указа не выполнен.

В соответствии с действующим законодательством лица, находящиеся в состоянии алкогольного опьянения и утратившие способность самостоятельно передвигаться, доставляются сотрудниками бригад скорой помощи в медицинские учреждения. Такие «пациенты» нередко представляют угрозу жизни и здоровья медиков, а также представляют угрозу для других пациентов и имущества больниц. Медицинские работники все чаще обращаются в органы государственной власти с просьбой о возобновлении учреждений для вытрезвления граждан. Многие исследователи считают, что решение об упразднении медицинских вытрезвителей из системы МВД было преждевременным [9, с. 130]. Функционирование данных учреждений на протяжении нескольких десятилетий способствовало значительному снижению числа уличных противоправных деяний, ДТП, а также смертности от обморожений и бытового насилия.

В настоящее время в некоторых регионах воссоздаются учреждения для оказания помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного опьянения, которым не требуется медицинское вмешательство. Как пример можно привести «Медицинский центр детоксикации «Визит» в г. Альметьевске Республики Татарстан. Главным преимуществом содержания опьяневших лиц в таких учреждениях от содержания в больнице лицо в служебном помещении органов внутренних дел является возможность оказать им своевременную медицинскую помощь в случае резкого ухудшения состояния здоровья и обеспечить максимальную безопасность персоналу и самому «пациенту».

Создание учреждений для оказания помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного опьянения, утратившим способность самостоятельно передвигаться, либо представляющим угрозу себе и окружающим, и которым не требуется стационарная меди-

цинская помощь, на наш взгляд, позволит достичь следующих положительных результатов:

- обеспечение охраны здоровья граждан, оказавшихся в беспомощном состоянии в состоянии алкогольного опьянения на улицах;
- решение проблем от возникающих угроз безопасности в медицинских учреждениях для персонала, других пациентов, имущества больниц при оказании помощи доставленным лицам, находящимся в состоянии алкогольного опьянения;
- окажет существенное влияние на предупреждение правонарушений, совершаемых в состоянии алкогольного опьянения.

Возможность человеку прийти в чувство в условиях безопасности, как показывает исторический опыт, наиболее эффективное средство предупреждения смертности в холодную пору времени, а также один из важнейших рычагов реализации антиалкогольной политики в России.

Список литературы:

1. Всемирная организация здравоохранения [Электронный ресурс] // Global status report on alcohol and health 2018. URL: http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/en/ (дата обращения: 27.04.2020).

2. Franz Mehring. Die Trunksucht und ihre Bekämpfung. Eine brennende Frage der Gegenwart. // Die Gartenlaube, Heft 21, Verlag von Ernst Keil. 1981. S. 348.

3. Историческая хрестоматия, для изучения истории русской церковной проповеди, с общей характеристикой периодов ее, с биографическими сведениями о замечательнейших проповедниках русских (с XI–XVIII в. включительно) и с указанием отличительных черт проповедничества каждого из них. Сост. Свящ. М. А. Поторжинский, преподаватель Киевской духовной Семинарии. Киев: Типография Г. Т. Корчак-Новицкого, 1879.

4. Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона. С.-Пб.: Брокгауз-Ефрон. 1890–1907.

5. *Корсакова В. Д.* Ртищев, Федор Большой Михайлович / Русский биографический словарь: Романов – Рясковский // Изд. Русское историческое общество: под ред. Б. Л. Модзалевского. Петроград: тип. Акц. О-ва «Кадима», 1918. Т. 17. 817 с.

6. Об усилении борьбы с пьянством: постановление Президиума Верховного Совета СССР от 16 мая 1985 г. // ВВС РСФСР. 1985. № 21. Ст. 738.

7. Об утверждении Положения о медицинском вытрезвителе при горрайоргане внутренних дел и Инструкции по оказанию медицинской помощи лицам, доставляемым в медицинские вытрезвители [Электронный ресурс]: приказ МВД СССР от 30 мая 1985 г. № 106 // СПС «КонсультантПлюс».

8. О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 18 февраля 2010 г. № 208: в ред. Указа Президента РФ от 4 апреля 2014 г. // СПС «КонсультантПлюс».

9. *Дизер О. А.* Проблемы реализации права полиции доставлять лиц, находящихся в состоянии алкогольного опьянения в медицинские организации и территориальные органы МВД России // Научный вестник. 2014. № 3.

К ВОПРОСУ О ПОНИМАНИИ СУЩНОСТИ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА

А. А. КОСЫХ,

*доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,
кандидат юридических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В представленной статье автором анализируется понятие «искусственный интеллект». Автор приходит к выводу, что современный уровень развития общества не позволяет с уверенностью утверждать о внедрении «сильного» искусственного интеллекта в общественную жизнь, поскольку нейросети на современном этапе способны выполнять только те задачи, которым их обучил человек.

Ключевые слова: *интеллект, искусственный интеллект, право и государство, информационные технологии.*

Технократическая эпоха, технологическая революция, цифровизация общества, цифровые технологии, искусственный интеллект, «умные дома» и «умные города» – все эти явления наиболее ярко отражают происходящие в современном обществе изменения. Рассмотрению отдельных сторон обозначенных явлений посвящено немало научных работ. Ученые подвергают детальному анализу как положительные стороны внедрения информационных технологий в различные сферы общественной жизни и развития «цифрового общества» [3, 5, 6], так и пытаются определить риски и угрозы, исходящие от цифровизации общественных отношений [2, 3, 12].

Вместе с тем стоит задуматься о том, что же действительно меняется в привычной жизни общества. Возможно, изменения касаются только механизмов организации и управления обществом: то есть привычные методы и приемы насыщаются новой цифровой оболочкой, при этом их сущность, цели и задачи остаются неизменными. Здесь стоит сказать о новой – цифровой форме организации общественной жизни. Цифровая экономика, цифровые финансы, цифровое право – все это свидетельствует о необходимости создания условий для системного развития нашего общества в рамках мировой цивилизации, что позволило бы государству

продолжить реализацию основного своего предназначения – обеспечение постоянного, динамичного развития и улучшение качества жизни личности, общества и государства. В складывающихся условиях не стоит забывать о двух, пожалуй, наиболее значимых регуляторах общественной жизни – это право и государство, которые на протяжении тысячелетней истории были и остаются незаменимыми атрибутами общественной жизни, что, пока еще, нельзя с уверенностью сказать о цифровых технологиях. Ценность права и государства сложно переоценить. В работе Марка Тулия Цицерона «О государстве» мы можем найти закономерные уже для того времени (I в. до н. э.) слова: «Да и что такое государство как не общий правопорядок!» [11].

Одним из направлений развития цифровизации современного общества выступает такое явление, как искусственный интеллект (ИИ, или *artificial intelligence*). Стоит заметить, что как 40–50 лет назад, так и сейчас «гуманитарии» с большой осторожностью относятся к цифровизации и возможностям технологического моделирования отдельных функций человека, в то время как представители технического направления в науке: инженеры, программисты, биоинженеры видят за искусственным интеллектом будущее. Актуальность проводимых исследований усиливается масштабами происходящих в обществе процессов, их динамикой, скоростью протекания и, как следствие, стихийностью возникновения новых угроз и вызовов, а также их последствий.

Несмотря на закрепление в утвержденной Указом Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 г. (далее – Национальная стратегия), пожалуй, двух ключевых понятий: «искусственный интеллект» и «технологии искусственного интеллекта», содержание, а главное сущность данного явления, на наш взгляд, остается весьма неопределенным.

Итак, в соответствии с Национальной стратегией искусственный интеллект – это «комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека» [10]. В свою очередь технологии искусственного интеллекта – это «технологии, основанные на использовании искусственного интеллекта, включая компьютерное зрение, обработку естественного языка, распознавание и синтез речи, интеллект-

туальную поддержку принятия решений и перспективные методы искусственного интеллекта» [10].

В представленной законодательной дефиниции обращают на себя внимание два аспекта. Первое, это словосочетание «позволяющий имитировать». В толковых словарях термин «имитировать» представлен в значениях: 1) искусно подражать кому-либо, чему-либо; 2) воспроизводить с возможной точностью какие-либо процессы, образцы; 3) подделывать что-либо с целью введения в заблуждение кого-либо [9]. Думается, что в представленной дефиниции речь идет именно о точном воспроизведении когнитивных функций человека, а не об их подделке.

Второе. Искусственный интеллект направлен на достижение результатов «сопоставимых, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека». Для уяснения сущности столь технически сложного феномена, как искусственный интеллект, необходимо знать возможности интеллекта естественного, да и в целом определить саму возможность сравнения искусственного интеллекта с интеллектом естественным, носителем которого является человек (*homo sapiens*). Ведь программное моделирование отдельных функций человеческого мозга и стало основой создания и дальнейшей разработки технологий искусственного интеллекта в 50-х гг. двадцатого столетия. Стоит признать, что именно возможность и целесообразность соотношения данных понятий ставится во главу угла. Существует множество концепций и теорий о сущности и содержании интеллекта. Интеллект выступает объектом познания многих наук: психологии, философии, медицины, педагогики.

В вопросе соотношения понятий «интеллект» и «искусственный интеллект» мы разделяем позицию Е. В. Смирнова, который пишет о «правомерности аналогии между искусственным и естественным интеллектом в онтологическом плане только при каузально-биологической интерпретации компьютерной метафоры сознания» [7, с. 25] (под биологической составляющей понимаются механизмы функционирования и деятельности человека, порожденные непосредственно природой).

И действительно, лежащие в основе искусственного интеллекта искусственные нейронные сети во многом повторяют работу клеток мозга с медицинской точки зрения. Однако, помимо биологических, гормональных процессов, происходящих в организме человека, на его жизнедеятельность существенное влияние оказывают происходящие вокруг него социальные процессы. И как показывает практика, человеческий организм является более устойчивым к окружа-

ящему его миру, нежели искусственный интеллект. «Мозг высокоизбыточен и потому очень устойчив к возмущениям – разрывы одних связей не приводят к потере целостности всей сети, их компенсируют другие. В отличие от компьютера, который представляет собой довольно хрупкую систему» [4, с. 43].

Дискуссионными в этой связи видятся выводы И. Р. Бегишева, Э. Ю. Латыповой, Д. В. Кирпичникова, которые отмечают, что «качество человеческой интеллектуальной деятельности находится под влиянием социальных и биологических факторов, определяющих его эффективность, что, в свою очередь, для ИИ не свойственно... человеческий интеллект выступает более динамичной категорией, менее устойчивой к внешнему воздействию» [1, с. 83]. Практика внедрения технологий искусственного интеллекта демонстрирует обратное. Так, известен случай, когда компания Microsoft создала страничку в Twitter (TayTweets), управляемую искусственным интеллектом с заданными базовыми установками. Всего за день самообучающийся бот стал использовать националистические и расистские выражения. После чего данную страничку в социальной сети пришлось удалить.

Также в указанной работе ученые пишут, что «автомобили, снабженные системами ИИ, лишены правового нигилизма, неосведомленностью об изменениях законодательства, субъективных ошибок в управлении» [1, с. 84]. Здесь тоже можно поспорить и привести другой пример, когда использование технологий искусственного интеллекта в качестве автопилотов компании Uber в г. Сан-Франциско привело к тому, что автомобили стали «сознательно» нарушать правила дорожного движения. Причем, как выяснилось позже, это не было единичным случаем, как и не было ошибкой оператора при установлении базовых настроек.

Поэтому данное обстоятельство исключает наделение (применение, использование) технологий искусственного интеллекта таких свойств человеческой личности, как воля, мораль, традиции, стереотипы, убеждения, идеи и т. д. Даже если использование и внедрение морально-этических и культурно-социальных качеств личности в технологиях искусственного интеллекта возможно, то их развитие и «адекватная» реализация в обществе порождает много рисков.

Все перечисленные проблемы должны быть урегулированы в ближайшем будущем, как и законодательно определены ключевые понятия в сфере искусственного интеллекта: правосубъектность искусственного интеллекта; юнит (электронное лицо), выполняющий заложенные разработчиком задачи; ответственность искус-

ственного интеллекта (в гражданском, административном и уголовном праве) и т. д.

Мы приходим к главному вопросу: могут ли технологии искусственного интеллекта, помимо заложенных человеком задач, выполнять дополнительные функции, свойственные человеческому мозгу? Речь идет о самообучении, саморазвитии, интуитивном решении задач и т. д. При этом стоит учитывать такие базовые для общества установки, как мораль и право, представления о добре и зле, хорошем и плохом. В своем диссертационном исследовании И. А. Быковский выдвинул тезис относительно невозможности алгоритмической имитации человеческого интеллекта, поскольку он способен не только решать, но и ставить принципиально новые задачи. Ученый предложил рассматривать интеллект как некий комплекс способностей, включающих: интуицию, разум, рассудок и здравый смысл. С. И. Сухарев в этой связи отметил: «Когда интеллектуальное мышление начинает рассуждать о непрерывных понятиях, к примеру, о беспределности, о времени, о пространстве, то оно в своей работе начинает неизбежно развивать в себе свойства разумного мышления, а, следовательно, совершенствуется» [8, с. 18]. Современные технологии, на наш взгляд, еще не достигли данного уровня.

На основе проведенного анализа можно сделать вывод, что многие нейросети в реальности способны выполнять только те задачи, которым их обучил человек и которые были заложены при их создании. Говорить о полноценном искусственном интеллекте («сильном» искусственном интеллекте) на сегодняшний день можно с большой осторожностью. Вместе с тем задачи, кажущиеся невыполнимыми тридцать лет назад, на сегодняшний день успешно решены: компьютер обыграл человека в настольные игры, технологии искусственного интеллекта доказали свою жизнеспособность в творческих направлениях – написание литературных произведений, картин; технологии искусственного интеллекта используются в банковской сфере, на фондовых биржах, в сфере обеспечения безопасности.

Таким образом, в заключение стоит отметить, что государству и праву в условиях столь динамично развивающихся общественных отношений отведена роль основных гарантов безопасности и регуляторов общественных отношений. Непонимание сущности, возможностей отдельных информационных технологий (в том числе технологий искусственного интеллекта) может привести не к созидательной, а к разрушительной стратегии развития будущего. Нельзя забывать, что сущность государства состоит не просто в обеспечении развития общества, а прежде всего безопасного развития общества.

Список литературы:

1. *Бегишев И. Р., Латыпова Э. Ю., Кирпичников Д. В.* Искусственный интеллект как правовая категория: доктринальный подход к разработке дифиниции / И. Р. Бегишев, Э. Ю. Латыпова, Д. В. Кирпичников // Актуальные проблемы экономики и права. 2020. Т. 14. № 1.
2. *Балык А. С., Семкина Е. Н.* Глобализация, технологизация, информатизация, цифровизация – современные тренды, трансформирующие общество – философское осмысление рисков и угроз / А. С. Балык, Е. Н. Семкина // Сборник статей II Международного научно-исследовательского конкурса. 2020.
3. *Горшкова В. В.* Феномен цифровизации в формате инновационной науки / В. В. Горшкова // Инновационная наука. 2020. № 1.
4. *Губайловский В. А.* Искусственный интеллект и мозг человека / В. А. Губайловский. М.: Наука, 2019. 254 с.
5. *Иванов К. В., Балякин А. А., Малышев А. С.* Технологии больших данных как инструмент обеспечения национальной безопасности / К. В. Иванов, А. А. Балякин, А. С. Малышев // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2020. Т. 13. № 1.
6. *Попов Е. В., Семячков К. А.* Систематизация подходов к оценке развития умных городов / Е. В. Попов, К. А. Семячков // Экономика региона. 2020. Т. 16. № 1.
7. *Смирнов Е. В.* Проблема искусственного интеллекта : онтологические и гносеологические аспекты: дис. ... канд. филос. наук / Е. В. Смирнов. Магнитогорск, 2012. 164 с.
8. *Сухарев С. И.* Соотношение разума, интеллекта и рассудка в теософическом познании: гносеологический и онтологический аспекты: дис. ... канд. филос. наук / С. И. Сухарев. Уфа, 2009. 155 с.
9. Толковый словарь русского языка. Электронный ресурс // <https://sanstv.ru/dict/%D0%B8%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%82%D1%8C> (дата обращения: 01.09.2020).
10. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72738946/#review> (дата обращения: 01.09.2020).
11. *Цицерон М. Т.* О государстве. Электронный ресурс // https://www.civisbook.ru/files/File/Zizeron_O_gosudarstve.pdf (дата обращения: 01.09.2020).
12. *Яковенко А. В.* Социальная защита населения в условиях цифровизации общества: проблемные аспекты / А. В. Яковенко // Социальная работа: современные проблемы и технологии. 2020. № 1.

К ВОПРОСУ О РОЛИ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В. А. КРЫМОВ,

*старший научный сотрудник отдела
по изучению социальных процессов
и разработке комплексных проблем
обеспечения правопорядка
научно-исследовательского центра
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье анализируется роль учения о правоотношениях для науки уголовного процесса в целом и в совершенствовании уголовно-процессуального законодательства в частности. Предмет исследования составили теоретические положения уголовно-процессуальной науки в области уголовно-процессуальных правоотношений, а также правовые нормы отечественного законодательства, регламентирующие уголовно-процессуальную деятельность при производстве по уголовному делу. Цель исследования заключается в формировании концептуального представления об уголовно-процессуальных правоотношениях и их роли в совершенствовании уголовно-процессуального законодательства. Результатом исследования явился ряд выводов, подчеркивающих особое значение динамично развивающихся уголовно-процессуальных отношений для совершенствования правового регулирования уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: *правоотношения, производство по уголовному делу, уголовно-процессуальная деятельность, правовое регулирование, уголовно-процессуальные отношения.*

Актуальность данного исследования обусловлена особым вниманием к сфере уголовного судопроизводства и уголовно-процессуальным правоотношениям в силу существующей опасности нарушения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, что подтверждается значительным числом поступающих в Аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации обращений по поводу защиты прав человека в уголовном судопроизводстве, составляющим не менее 30 % всех обращений граждан, что отражено в следующей таблице.

**Количество поступивших обращений
в Аппарат Уполномоченного по правам человека
в Российской Федерации за 2017–2019 гг.**

Показатель/год	2017	2018	2019
Всего обращений в области реализации уголовно-процессуального законодательства	12 779 или (30,5 %)	11 191 или (28,92 %)	12 168 или (32 %)

Представленные данные свидетельствуют о том, что проблема соблюдения прав участников уголовного процесса не нова и сегодня сохраняет свою актуальность, что во многом связано с наличием уголовно-процессуального конфликта интересов при производстве по уголовному делу.

Из доклада о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 г. следует, что обращений, касающихся вопросов реализации уголовно-процессуального законодательства, поступило на 9 % больше, чем в 2018 г. При этом количество жалоб по вопросам дознания и предварительного следствия возросло на 27 % и составило 4 961 обращение, из которых 2 114 жалоб – на обоснованность уголовного преследования, что на 34 % больше аналогичного показателя прошлого года. Также отмечен рост жалоб, связанных как с отказом в регистрации заявлений о преступлениях (на 29 %), так и с принятием процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела (на 27 %) [4, 5, 6].

Изложенное свидетельствует о том, что в современных условиях необходимы новые подходы в разработке теории правоотношений, чему призвано способствовать совершенствование законодательства с позиций повышения эффективности правовых средств защиты интересов личности в российском обществе. К изучению правоотношений существуют разные подходы. Наиболее общим является подход, в соответствии с которым правоотношением является общественное отношение, урегулированное правовыми нормами. При этом право и отношение здесь выступают в качестве нормы (правила) и взаимодействия нескольких субъектов, направленного на разрешение какого-либо вопроса (объект), а не субъективного выражения своего мнения относительно чего-либо.

Посвятивший значительное время исследованию уголовно-процессуальных правоотношений профессор В. П. Божьев считал ими урегулированные правом и находящимся под охраной госу-

дарства общественные отношения, участники которых выступают в качестве носителей взаимно корреспондирующих юридических прав и обязанностей [11, с. 100].

С точки зрения семантики правоотношение рассматривается и как урегулированное нормами права общественное отношение, участники которого являются носителями субъективных прав и обязанностей, и как индивидуализированное отношение (отношение между отдельными лицами – гражданами, организациями, государственными органами и т. д.), участники которого связаны между собой правами и обязанностями, определяющими обеспеченную законом меру возможного и должного (необходимого) поведения [15].

Учитывая плюрализм мнений относительно определения правоотношения, объединяющим их критерием является наличие нормы права как гаранта охранительного воздействия государства на отдельно взятое общественное отношение. Нормы права могут и воздействуют на поведение людей, на их волю, результатом чего выступает формирование в разных сферах жизнедеятельности общества определенных отношений, выступающих главным средством функционирования норм права.

Отмечая важную роль норм права в регулировании общественных отношений, следует заметить, что существуют исконно правовые отношения, которые в другом качестве существовать не могут. К ним, как правило, относятся административные, процессуальные и уголовные правоотношения, представляя собой самостоятельный вид и тип общественных отношений. В этом смысле возможно утверждать, что государство посредством права инициирует общественные отношения, в том числе и уголовно-процессуальные.

Происходящие в экономической и социальной сферах жизни общества изменения обусловили появление новых тенденций в структуре и динамике преступности. Задачи властных структур заключаются в том, чтобы адекватно и оперативно реагировать на эти процессы, своевременно вырабатывать стратегию уголовной политики на современном этапе.

В определенной мере решение этих задач находит свое отражение в действующем законодательстве. Вместе с тем, нормы уголовного права не могут автоматически воздействовать на совершивших преступление лиц. В этой связи право государственной власти на применение уголовной ответственности предполагает возможность проведения ею специальной деятельности, направленной на установление оснований и условий применения уголовно-правовых норм в каждом конкретном случае. Единственный правовой канал, с помощью которого могут быть применены нормы

уголовного закона, – уголовное судопроизводство (уголовный процесс), к пониманию которого существует ряд подходов.

Так, в соответствии с одним из таких подходов, при определении уголовного процесса ключевой становится связанная с применением норм уголовно-процессуального законодательства деятельность (совокупность последовательных активных действий) [9, с. 18]. Иная позиция характеризует уголовный процесс как движение по уголовному делу, установленную уголовно-процессуальным законом последовательность, процедуру, переход из одной стадии в другую [14, с. 28]. Еще один подход заключается в рассмотрении уголовного процесса как процессуально исторически изменчивого социально-правового явления, выражающего способность государства и общества в зависимости от социальных, политических и экономических условий устанавливать виновность (невиновность) лиц, совершивших преступления [7, с. 20].

В отечественной уголовно-процессуальной мысли существуют и иные подходы к определению уголовного процесса. Он может рассматриваться и как наука, и как учебная дисциплина. Ряд авторов акцентирует внимание на правовом регулировании, что в большей степени относится к понятию не уголовного процесса, а уголовно-процессуального права, поскольку последнее связано с совокупностью правовых норм, регламентирующих деятельность участников уголовного судопроизводства, а также их отношения между собой при расследовании преступлений и разрешении уголовных дел [10, с. 10].

Как представляется, в свете исследования уголовно-процессуальных правоотношений определяющим является подход, согласно которому уголовно-процессуальная деятельность протекает в рамках уголовно-процессуальных правоотношений. При этом среди ученых-юристов нет единства во взглядах относительно значения уголовно-процессуальных отношений в механизме правового регулирования. Так, П. С. Элькинд определяет уголовно-процессуальные отношения как предмет правового регулирования и как результат такого регулирования [13, с. 5–6, 10], М. С. Строгович считал правоотношения и методом правового регулирования, и средством реализации правовых норм, и результатом правового регулирования. Одновременно он рассматривал уголовно-процессуальные отношения как правовую форму деятельности органов дознания, следствия, прокуратуры и суда в связи с выполнением возложенных на них задач, а их деятельность – как содержание уголовно-процессуальных отношений [8, с. 34–46].

В свою очередь В. Н. Шпилев рассматривает правоотношения как внутреннюю форму уголовного процесса, в отличие от его внеш-

ней формы, что находит свое отражение в самом порядке процессуальной деятельности [12, с. 88–125].

Вместе с тем, принимая во внимание такую противоречивость мнений, большинство ученых-правоведов соглашается с тем, что уголовно-процессуальное право призвано влиять на соответствующее развитие общественных отношений, в результате чего эти отношения приобретают форму процессуально-правовых. Отсюда и единство во взглядах на возможность существования уголовно-процессуальных отношений только в форме правовых [1, с. 50]. Не отрицая в целом такой позиции, вполне обоснованной представляется и точка зрения профессора В. П. Божьева, изложенная в его монографии «Уголовно-процессуальные правоотношения», согласно которой правоотношения являются результатом взаимодействия нормы права с общественными отношениями [2, с. 85].

Для определения уголовного судопроизводства представляется ошибочным не учитывать тот или иной подход, поскольку и право, и общественные отношения, и деятельность, и движение по уголовному делу (сам процесс) являются его неотъемлемыми признаками, и их сочетание может быть любым. Социально-экономические условия также предопределяют уровень развития уголовного процесса. Особую роль в данном случае призвана играть наука уголовного процесса, предметом исследования которой становятся: а) нормы уголовно-процессуального права; б) деятельность участников уголовного процесса; в) уголовно-процессуальные правоотношения.

Возвращаясь к праву государственной власти на применение уголовной ответственности посредством осуществления уголовно-процессуальной деятельности должностными лицами правоохранительных и судебных органов, следует отметить, что уголовно-правовые и уголовно-процессуальные отношения возникают и прекращают свое существование в разное время. Последние, как правило, берут свое начало после получения правоохранительными органами информации о совершенном или якобы совершенном преступлении и исчерпывают себя с установлением уголовно-правового отношения и принятием решения о применении (или неприменении) уголовной ответственности. Окончание функционирования уголовно-процессуальных отношений в связи с вступлением обвинительного приговора в законную силу создает юридический факт для утверждения, что выявленные уголовно-правовые отношения были реализованы.

Значимость уголовно-процессуальных правоотношений в этой связи подчеркивается С. И. Викторским, который отметил, что не каждое преступление можно предупредить и одних положе-

ний материального уголовного права недостаточно: необходимо, чтобы предписание или запрещение уголовного закона реализовалось, т. е. определенное в законе наказание действительно постигло виновного в правонарушении, отсюда – исполнительное производство и учение о нем (тюрьмоведение и т. д.). А чтобы исполнительное производство могло действовать, надо еще ранее решить целый ряд вопросов, их то и решает уголовное судопроизводство. Оно имеет своей задачей установить, кем (уголовное судопроизводство) и как (уголовное судопроизводство в тесном смысле этого слова) определяется, произошло ли преступление, какой нормой (уголовно-материального права) оно обнимается, кто виноват и какому он подлежит наказанию. Без уголовного судопроизводства и постановления уголовного права (материального) мертвы и бесцельны [3, с. 238].

Таким образом, уголовно-процессуальные правоотношения относительно уголовно-правовых, с точки зрения их появления, вторичны, однако с точки зрения завершения и результата – первичны, что позволяет сделать вывод о взаимозависимости в развитии данных видов правоотношений (развития уголовно-правовых посредством уголовно-процессуальных, а уголовно-процессуальных – внутри уголовно-правовых). Вместе с тем, уголовно-процессуальные отношения отличаются большей динамичностью по сравнению с уголовно-правовыми. Характер и содержание уголовно-правовых отношений объективны и неизменны, а представления о них у следователя или суда могут меняться в ходе производства по уголовному делу, по мере развития уголовно-процессуальных отношений.

Список литературы:

1. *Алексеев Н. С., Даев В. Г., Кокорев Л. Д.* Очерк развития науки советского уголовного процесса. Воронеж: издательство Воронежского государственного университета, 1980. 252 с.
2. *Божьев В. П.* Уголовно-процессуальные правоотношения. М.: Юридическая литература, 1975. 176 с.
3. *Викторский С. И.* Русский уголовный процесс: учеб. пособие. М.: Юрид. Бюро «Городец», 1997. 448 с.
4. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год // Рос. газ. 2018. № 81.
5. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год // Рос. газ. 2019. № 125.

6. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год // Рос. газ. 2020. № 80.
7. Криминология: учебник / ред. акад. В. Н. Кудрявцева, проф. В. Е. Эминова. М.: Юристъ, 1997. 512 с.
8. *Строгович М. С.* Курс советского уголовного процесса: 2 т. М.: Наука, 1968. Т. 1. 236 с.
9. Уголовный процесс России: учебник / А. С. Александров, Н. Н. Ковтун, М. П. Поляков, С. П. Сереброва; науч. ред. В. Т. Томин. М., 2003. 821 с.
10. Уголовный процесс: сборник учебных пособий. Общая часть. Выпуск 1. М., 2002. 304 с.
11. Уголовный процесс: учебник // под ред. В. П. Божьева; 3-е изд., испр. и доп. М., 2002. 704 с.
12. *Штилев В. Н.* Содержание и формы уголовного судопроизводства. Минск: изд-во БГУ, 1974. 144 с.
13. *Элькинд П. С.* Сущность советского уголовно-процессуального права. Л.: Издательство Ленинградского государственного университета, 1963. 172 с.
14. *Элькинд П. С.* Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. Л., 1976. 143 с.
15. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарев; редкол.: М. М. Богуславский и др. 2-е изд., доп. М.: Сов. Энциклопедия, 1987. 528 с.

РАЗРАБОТКА СТАНДАРТОВ КОНТРОЛЯ УРОВНЯ ДОВЕРИЯ К НЕЙРОСЕТЕВЫМ ПРИЛОЖЕНИЯМ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА, ПРИМЕНЯЕМЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ МВД РОССИИ

И. А. КУБАСОВ,

*профессор кафедры
информационных технологий,
доктор технических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

А. В. ШАПКИН,

*начальник Управления
информационных технологий
(Департамент информационных
технологий, связи и защиты информации МВД России)*

Аннотация. В статье обоснована актуальность разработки стандартов контроля уровня доверия к нейросетевым приложениям искусственного интеллекта в интересах повышения эффективности оперативно-служебной деятельности подразделений МВД России. Для необходимой разработки предложен перечень отсутствующих национальных стандартов, востребованных МВД России.

Ключевые слова: *искусственный интеллект, нейронные сети, нейросетевые приложения, национальные стандарты.*

Введение

В обществе пришло понимание того, что искусственный интеллект следует делить на «слабый» и «сильный». Деление на «сильный» и «слабый» искусственный интеллект условное (критерии такого деления неоднозначны). Гораздо более рациональным является деление искусственного интеллекта по критериям, например:

- доступность искусственного интеллекта (есть ли его приложения в продаже и какова их стоимость);
- размерность решаемой задачи (сколько параметров приложение искусственного интеллекта способно анализировать);

- каковы вероятности ошибок первого рода (ошибочное подтверждение образа «Свой») и второго рода (ошибочное принятие образа «Чужой»);
- число специалистов, которые могут выполнить задачу с теми же вероятностями ошибок первого и второго рода и затратами времени.

Фактически искусственный интеллект за период своего развития стал играть не только техническую, но и политическую роль. США претензии на их мировое лидерство по искусственному интеллекту никогда не скрывали, и стоит честно отметить, что достигли высоких результатов. Страны мира (за исключением России) согласились уступить мировому лидеру свой национальный суверенитет по контролю биометрических данных своих граждан. После трагических событий в США 11 сентября 2001 г. началось создание системы международных биометрических паспортов. В декабре 2002 г. был создан международный комитет по стандартизации ISO/IEC JTC1 sc37 (Биометрия), который фактически осуществляет перевод национальных стандартов США в ранг международных стандартов. С 2003 г. Национальный институт стандартизации США (NIST) прекратил разработку национальных стандартов, полностью переключив свои усилия на разработку порядка 153 международных стандартов, ориентированных на закрепление за США статуса лидера биометрических приложений искусственного интеллекта.

Действительно, большинство стран значительно отстают от США по стандартизации приложений искусственного интеллекта, рассматривая сложившуюся ситуацию положительно, как экономию своих собственных ресурсов.

При этом к искусственному интеллекту, принимающему важные решения, должны применяться особые требования. По аналогии с доверенными вычислениями, выполняемыми в доверенной вычислительной среде, следует выделять и доверенный искусственный интеллект. «Слабый» искусственный интеллект может использоваться для обучения и тестирования в проектах любой сложности.

Требования к доверенному искусственному интеллекту совершенно иные. Если приложение искусственного интеллекта создано в интересах МВД России, то обучать или дообучать и тестировать достигнутое качество принимаемых решений должны сотрудники МВД России. Это коренное отличие ведомственных доверенных приложений искусственного интеллекта.

Поэтому в настоящее время весьма актуальным является необходимость разработки стандартов контроля уровня доверия к ней-

росетевым приложениям искусственного интеллекта в интересах повышения эффективности оперативно-служебной деятельности подразделений МВД России.

Значительное отставание зарубежных технологий нейросетевой обработки биометрических данных

Можно с уверенностью констатировать, что только Россия продолжает создавать свои национальные стандарты по технологической ветви развития нейросетевой биометрии. Причина, по которой Россия заняла такую позицию, состоит в фактическом отказе США от разработки надежных механизмов защиты персональных биометрических данных пользователей. Начиная с конца прошлого века (с введения в действие стандарта США NIST БиоАПИ-1998), активно продвигаются так называемые «нечеткие экстракторы» [1, с. 28–36; 2, с. 202–213; 3, с. 523–540; 4, с. 178–187], как механизм защиты биометрических данных. К сожалению, это техническое решение плохо справляется со своей основной задачей. «Нечеткие экстракторы» не учатся, они используют коды, способные обнаруживать и исправлять ошибки с 20-ти кратной избыточностью.

Ситуация кардинально меняется, если отказаться от применения зарубежных «нечетких экстракторов» в пользу отечественных нейросетевых преобразователей биометрии. Если эти нейросетевые преобразователи выполнены в соответствии с требованиями отечественных стандартов, длина пароля доступа увеличивается от одного (двух) символа до 32 символов.

Стойкость к атакам подбора пароля из 1 или 2 символов незначительна в сравнении с длиной пароля до 32 случайных символов. Так как выходной код пароля доступа для нейросетевых преобразователей всегда длиннее, чем у «нечетких экстракторов», отечественную технологию называют высоконадежной. Принципиальным является также то, что пароли доступа из 1 или 2 случайных символов легко запоминаемы человеком, а вот пароль доступа из 32 случайных символов обычный человек запомнить уже не может. Если при этом данные таблиц связей нейронов и весовые коэффициенты нейронов будут зашифрованы, то объединение пакета международных стандартов с 7 российскими стандартами фактически лишает США преимуществ от свободного наблюдения биометрии граждан России и любой иной страны, воспользовавшейся российскими стандартами.

Пакет национальных стандартов по нейросетевой биометрии есть только у России. Формально Россия стала лидером по биоме-

трико-нейросетевой аутентификации в 2006 г., разработав и введя в действие на своей территории первый национальный стандарт ГОСТ Р 52633.0.

Применение подразделениями МВД России искусственного интеллекта при экспертизе подписи гражданина

Следует отметить, что одним из распространенных видов мошенничества является подделка подписи. Подделка подписи может быть обнаружена графологической экспертизой, однако обращение к ней потребует существенных материальных затрат и времени. Все это следствие того, что экспертиза выполняется «вручную» человеком-экспертом. Ни в России, ни в США, ни в странах Евросоюза нет практики автоматической проверки отсканированной подписи. По крайней мере, в России такое приложение искусственного интеллекта вполне может появиться. Для появления нового приложения достаточно, чтобы, например, в базе МВД России хранились в электронной форме образцы нескольких примеров подписи гражданина. Далее, при необходимости проверки новой подписи, уполномоченному должностному лицу ее придется отсканировать, указать паспортные данные гражданина и послать запрос нейросетевому автомату, выполняющему быструю (за 0,1 секунды) экспертизу уровня подлинности автографа. Многократное снижение времени проведения графологической экспертизы и ее стоимости будет связано с её полной автоматизацией.

Как следствие, подобная услуга, оказываемая искусственным интеллектом, может стать массовой. Она нужна нотариусам, банковским служащим, аудиторам, служащим страховых и пенсионных фондов, избиркомам, лицензированным частным охранным агентствам и др. При этом высококвалифицированные графологи люди-эксперты без работы не останутся. Обнаружение явной подделки подписи в конечном итоге все равно потребует обращения для окончательного заключения к человеку-эксперту.

Очевидные пробелы в стандартизации разрабатываемых сегодня приложений искусственного интеллекта

Технические комитеты по стандартизации (международные и отечественные) не успевают за потребностями бурно развивающейся отрасли технологий. Так, есть отечественный

стандарт по извлечению параметров «живой» подписи, воспроизводимой электронным пером на графическом планшете [5]. При этом нет стандарта о том, как извлекать данные из «мертвой» подписи, отсканированной с проверяемого документа. Получается, что быстро и автоматически обучаемые нейронные сети в России стандартизованы, а стандарта о том, как извлекать знания из отсканированного автографа, нет. Как следствие, МВД России не может сформировать техническое задание на опытно-конструкторскую работу по этой ветви искусственного интеллекта. Необходима постановка научно-исследовательской работы, результатом которой должен стать проект недостающего национального стандарта.

Таких пробелов много. Перечень недостающих стандартов, которые необходимо ускоренно разрабатывать до начала опытно-конструкторских работ, приведен в таблице 1.

Таблица 1.

**Отсутствующие стандарты по приложениям
биометрической ветви искусственного интеллекта**

№	Название недостающего стандарта
1	«Искусственный интеллект. Преобразование рукописного автографа документов в данные, ориентированные на автоматическое обучение нейросетевого преобразователя биометрического образа в стабильный код идентификации»
2	«Искусственный интеллект. Оценка вероятностей ошибок первого и второго рода нейросетевого преобразователя распознаваемого образа в стабильный код на малых тестовых выборках»
3	«Искусственный интеллект. Преобразование папиллярного рисунка в данные, ориентированные на автоматическое обучение нейросетевого преобразователя биометрического образа в стабильный код идентификации»
4	«Искусственный интеллект. Размножение одного примера папиллярного рисунка в выборку из нескольких близких примеров для автоматического обучения нейросетевого преобразователя биометрического образа в стабильный код идентификации»
5	«Искусственный интеллект. Преобразование радужной оболочки глаза в данные, ориентированные на автоматическое обучение нейросетевого преобразователя биометрического образа в стабильный код идентификации»

№	Название недостающего стандарта
6	«Искусственный интеллект. Дикторонезависимое распознавание заранее заданных ключевых фраз при быстрой идентификации SIM-карт, используемых телефонными мошенниками»
7	«Искусственный интеллект. Автоматическое формирование уникального голосового портрета телефонного мошенника на его произвольной речи, для последующего нейросетевого поиска по авторизованным архивам голосовых данных»
8	«Искусственный интеллект. Автоматический анализ сцен в реальном времени для обнаружения попыток противоправных действий, фиксируемых видеокамерой охраняемых объектов»
9	«Искусственный интеллект. Автоматический анализ сцен в реальном времени. Извлечение из видеопотока параметров тела человека по Бартилену»
10	«Искусственный интеллект. Процедуры дистанционного подтверждения гражданских прав личности при утрате человеком паспорта и иных документов»
11	«Искусственный интеллект. Обезличивание дистанционных показаний свидетелей и потерпевших на судебных процессах с криптографически гарантированным исключением подмены опрашиваемого»
12	«Искусственный интеллект. Преобразование образов ДНК последовательностей в данные, ориентированные на автоматическое обучение нейросетевого преобразователя биометрического образа в стабильный код идентификации»

Получается, что Россия является безусловным лидером по разработке нейросетевого искусственного интеллекта для биометрии, а с другой стороны, именно отечественные разработчики видят существующие пробелы в создаваемой международным сообществом ветви биометрических стандартов и необходимость дальнейшего развития ИСОД МВД России [6, 7, 8, с. 254–259].

Авторы данной статьи считают, что позиция России должна быть активной и самостоятельной. У нас вполне достаточно средств и резервов на создание собственных технологий и на уменьшение затрат на ее поддержание в форме национальных стандартов.

Сегодня в России работает порядка 1 000 университетов. Из которых порядка 30 университетов имеет статусы национальных исследовательских университетов, федеральных

исследовательских университетов и опорных вузов. Этого научно-технического вполне достаточно для проведения НИР, результатами которых должны стать проекты национальных стандартов, названия которых даны в таблице 1. Финансирование работ, скорее всего, должно поддерживаться грантами Минобрнауки России, Фонда перспективных исследований, Фонда фундаментальных исследований и др. При этом техническое задание на выполнение НИР должны формировать специалисты МВД России.

Заключение

Сегодня лидеры российского рынка программно-аппаратных средств обработки больших массивов папиллярных рисунков отпечатков пальцев (ООО «Сонда» и ООО «Папилон») поставляют свои приложения для подразделений МВД России без использования искусственных нейронных сетей. Это связано с тем, что как в России, так и у мирового сообщества пока нет необходимых для решения этой задачи стандартов (см. таблицу 1, строки 2 и 3). Этот пробел можно заполнить в течение двух-трех лет, мобилизовав научно-технический потенциал своих лучших отечественных ученых – специалистов.

Наличие передовых национальных стандартов выгодно не только государственному заказчику, в лице МВД России, но и отечественным производителям, вынужденным соответствовать национальным требованиям выше мирового уровня.

Список литературы:

1. Juels A., Wattenberg M.A Fuzzy Commitment Scheme // Proc. ACM Conf. Computer and Communications Security, Singapore – November 01 – 04, 1999.
2. F. Monrose, M. Reiter, Q. Li, S. Wetzel. Cryptographic key generation from voice. In Proc. IEEE Symp. on Security and Privacy, Oakland, CA, USA, 14-16 May, 2001.
3. Y. Dodis, L. Reyzin, A. Smith Fuzzy Extractors: How to Generate Strong Keys from Biometrics and Other Noisy, Data April 13, In EUROCRYPT. 2004.
4. Ramirez-Ruiz J., Pfeiffer C., Nolasco-Flores J. Cryptographic Keys Generation Using FingerCodes. //Advances in Artificial Intelligence - IBERAMIA-SBIA 2006 (LNCS 4140). 2006.

5. ГОСТ Р ИСО/МЭК 19794-7 2006. Автоматическая идентификация. Идентификация биометрическая. Форматы обмена биометрическими данными. Ч. 7. Данные динамики подписи.

6. Ivanov A.I., Lozhnikov P.S., Bannykh A.G. A simple nomogram for fast computing the code entropy for 256-bit codes that artificial neural networks output // 2019 1260(2), 022003. Journal of Physics: Conference Series.

7. Шапкин А. В., Кубасов И. А., Иванов А. И. Развитие отечественного нейросетевого искусственного интеллекта в защищенном исполнении. Вестник Воронежского института ФСИИ России. 2019. № 4.

8. Шапкин А. В., Кубасов И. А. Основные направления дальнейшего развития ИСОД МВД России на период с 2020 по 2024 годы. Сборник статей Международной научно-практической конференции: Стратегическое развитие системы МВД России: состояние, тенденции, перспективы. 2019.

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ МЕТОДОВ АНАЛИЗА БОЛЬШИХ ДАННЫХ В ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

И. А. КУБАСОВ,

*профессор кафедры информационных технологий,
доктор технических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Л. А. ЛЕКАРЬ,

*ведущий научный сотрудник ФКУ НПО
«СТУС» МВД России,
кандидат технических наук*

О. М. КОНДРУЩЕНКОВ,

*начальник сектора
ФКУ НПО «СТУС» МВД России*

Аннотация. В статье рассмотрены возможности существующих в настоящее время методов анализа больших объемов данных из социальных медиа, сети Интернет и биометрических данных, полученных с применением методов искусственного интеллекта, а также семантического анализа, структурированной и неструктурированной текстовой информации. Даны предложения по созданию защищенной аналитической платформы, на ЦОД ИСОД МВД России. Также рассмотрена возможность создания единого механизма поиска биометрических данных. Даны предложения по разработке аналитической системы, ориентированной на обработку внутренних данных оперативных подразделений МВД России.

Ключевые слова: анализ больших данных, биометрические данные, аналитическая платформа, нейросетевые технологии, внутренние базы данных, аналитическая система.

Введение

В настоящее время в МВД России проводятся мероприятия по апробации и принятию на снабжение аппаратно-программного

комплекса (далее – АПК) и программного обеспечения (далее – ПО), обеспечивающих анализ информации из открытых источников, как поиск информации по объекту, так и информации по поведению группы объектов. Необходимость этих мероприятий обусловлена тем, что многие запросы оперативных подразделений должны обрабатываться практически мгновенно, в соответствии с требованиями и динамикой изменения оперативной обстановки, а времени на подбор всех возможных вариантов практически нет.

Принцип быстроты и полноты поиска информации лежит в основе современной информационно-аналитической работы [1, 2, с. 254–259; 3, с. 210–217].

Международный опыт показывает, что 5 % принимаемых решений получают в результате анализа внутренних баз данных, а остальные 95 % принимаемых решений приходится на анализ открытых источников информации и биометрии [4].

Основная проблема информационно-аналитического обеспечения оперативно-разыскной деятельности (далее – ОРД) заключается в отсутствии эффективных механизмов поиска информации из социальных медиа и сети Интернет, биометрических данных, а также в отсутствии аналитической системы, адаптированной к анализу информации и решению задач на внутренних базах данных оперативных подразделений МВД России.

Создание защищенной аналитической платформы на ЦОД ИСОД МВД России

Представляется актуальным создание защищенной аналитической платформы на ЦОД ИСОД МВД России, реализующей подход к решению задачи по сбору данных из сети Интернет и обеспечивающий большую полноту и точность данных, позволяющий снять нагрузку по регулярному обслуживанию механизмов сбора данных [3, 5, с. 132–144].

С учетом существующего задела разработчиков поисковых систем, на сегодня реально реализовать следующие функции аналитической платформы:

- поиск информации внутри текстов;
- постоянный оперативный мониторинг и анализ текстовых сообщений в сети Интернет, содержащих упоминания заданных объектов мониторинга;
- автоматизированный анализ действий, связей и признаков риска в поведении аккаунтов пользователей социальных сетей;
- поиск аккаунтов по параметрам, заданным оператором;

- графический анализ распространения информационного сигнала в социальных медиа;
- обработка изображений (категоризация изображений, выделение лиц на изображениях и построение индекса и дальнейшего поиска по ним, распознавание текстов на изображениях);
- хранение и анализ сущностей (досье).

В настоящее время существует положительный опыт сбора русскоязычного сегмента социальных медиа и порядка 140 млн текстовых документов, 60 млн изображений и 500 млн действий аккаунтов социальных медиа в сутки, что составляет порядка 80–90 % от всего объема данных, публикуемых на русском языке.

Все это потребует достаточно мощной проблемно-ориентированной аппаратной платформы на базе ЦОД ИСОД МВД России. Защищенный доступ к платформе должен быть организован для подразделений, осуществляющих ОРД.

В результате создания платформы будет существенно расширен перечисленный выше перечень функций поиска и анализа социальных медиа и сети Интернет. Такой подход в перспективе может оказаться более эффективным, чем закупка услуг и разрозненных поисковых систем.

Обработка аналитических запросов по разнородным биометрическим данным

К анализу больших данных относится также обработка аналитических запросов по разнородным биометрическим данным: отпечатки пальцев, изображения лиц, образцов голоса.

Техническая проблема заключается в том, что существующие поисковые машины Google, Baidu, Yandex, а также отечественные ООО «Сонда», ООО «Папилон», «FindFace» построены на вычислениях некоторых хэш-функций. Каждый из коммерческих поисковиков применяет свои хэш-функции, далеко не оптимальные для объектов разной природы (картинок разной природы).

Проблемой является то, что все коммерческие структуры не публикуют свои хэш-функции, что привязывает МВД России к их коммерческим продуктам и не позволяет проверить (сравнить между собой) эффективность указанных поисковиков. Таким образом, нужна универсальная биометрическая поисковая машина под быстрый поиск разных биометрических образов (биометрических картинок) с открытыми хэш-функциями, которая позволит избежать монополизма и зависимости от конкретного производителя.

В настоящее время промышленностью разработаны нейросетевые поисковые технологии на базе отечественных стандартов ФСТЭК России и ФСБ России, ориентированные на поиск по биометрическим данным отпечатков пальцев, изображений лиц, образов голоса.

Это позволяет поставить задачу разработки универсальной биометрической поисковой машины, позволяющей решить следующие задачи:

- автоматизация процедуры поиска по разнородной биометрической информации с использованием накопленных и формируемых баз данных папиллярных рисунков и изображений лиц;
- унификацию базовых решений по обработке поисковых запросов;
- разграничение доступа к персональной и биометрической информации, ее защита и обезличивание;
- обеспечение возможности проведения экспертиз в реальном времени на месте происшествия с использованием современных коммуникационных устройств;
- ограничение доступа аутентификации пользователей с использованием технологии многофакторной аутентификации в персонализированном и обезличенном режимах;
- обеспечение обратной совместимости с разными уже используемыми информационными системами, базами данных за счет разработки специализированных адаптеров и поддержки интерфейсов взаимодействия.
- возможность повышения качества работы за счет обновления состояния поисковой машины на основе оперативно добавляемых данных;
- учет выставляемой экспертной оценки при обработке результатов по каждому запросу;
- возможность гибкой настройки круга поиска по заданным тэгам (меткам), формирование отложенных запросов;
- автоматическая оценка качества работы поисковой машины;
- соблюдение требований информационной безопасности к программному комплексу, обрабатывающему информацию, содержащую сведения, отнесенные к служебной тайне, и биометрическим персональным данным.

Проект технического задания на ОКР по созданию универсальной биометрической поисковой машины разработан в рамках НИР «Аналитика» [6].

Проведение такой разработки позволит сформировать единый информационный запрос по различным биометрическим данным

и, таким образом, существенно усовершенствовать информационно-аналитическое обеспечение ОРД.

Анализ внутренних данных оперативных подразделений МВД России

До сих пор в общепринятой технической терминологии не существует стандартного определения «большие данные». Экспертам не удалось достичь консенсуса по указанному вопросу. При этом практически все определения «большие данные» ссылаются на аналитический процесс, в котором обрабатывается большое количество базовых единиц для получения «очищенных», проверенных сведений.

Большие данные не могут быть определены исключительно с точки зрения размеров данных. Большие данные характеризуют скорее способность к поиску, агрегации и совместному использованию массивов данных при необходимости получения ответа на тот или иной аналитический или прогностический запрос.

Большие данные – это данные, которые:

- во-первых, используются для анализа и прогнозирования тех или иных процессов, событий и явлений;
- во-вторых, не могут быть непосредственно проанализированы, а предполагают выделение как отдельной фазы очистки, проверки, уточнения, исправления первоначально полученной информации, представленной в различном формате;
- в-третьих, имеют формат и размер, не позволяющие человеку непосредственно осуществлять анализ или прогноз «на глазок» или использовать исключительно интуицию. Большие данные требуют в обязательном порядке применения программ автоматизированного интеллектуального анализа и прогнозирования, также предполагают визуальное и табличное представление итоговых материалов [7].

Исходя из вышесказанного, к большим данным можно отнести и внутренние базы данных оперативного подразделения МВД России. Такие данные имеют собственную структуру и при разработке, как показала практика, аналитическую систему необходимо на нее настроить. Этот подготовительный этап требует значительных усилий.

При выборе инструментария для правоприменительной сферы по линии ОРД необходимо учитывать, что расследование – это аналитический процесс, и для получения желаемого результата сотруднику необходимо пройти определенные этапы информационно-аналитического процесса: сбор данных, их оценка, систематизация, анализ и информирование. При этом используемый аналитический

инструментарий должен реализовывать соответствующие аналитические методики. Чем более полно функциональность инструментария охватывает основные компоненты информационно-аналитического процесса, тем более качественные аналитические результаты будут получены.

На этапе проведения инициативной НИР «Аналитика» в интересах подразделений МВД России проведена апробация макета информационно-аналитической системы «Программный комплекс визуализации и анализа специальных данных» на внутренних базах данных. По результатам апробации проведена настройка аналитической системы под конкретные задачи подразделений МВД России.

В результате НИР «Аналитика» в интересах подразделений МВД России разработано ТЗ на инициативную разработку аналитической системы «Программный комплекс визуализации и анализа специальных данных» [6].

Заключение

Таким образом, рассмотренные методы анализа больших данных из социальных медиа и сети Интернет, биометрических данных, внутренних данных позволят решать актуальные задачи информационно-аналитического обеспечения ОРД.

По каждому направлению предложены пути применения методов искусственного интеллекта с учетом конкретных задач, поставленных оперативными подразделениями. Даны предложения по созданию защищенной аналитической платформы на ЦОД ИСОД МВД России и ее функционалу для анализа больших данных социальных медиа и сети Интернет, а также даны предложения и подготовлен проект ТЗ на разработку и созданию на ЦОД ИСОД МВД России универсальной биометрической поисковой машины.

Рассмотрен подход к анализу больших данных применительно к внутренним данным оперативных подразделений МВД России и подготовлен проект ТЗ на инициативную разработку аналитической системы «Программный комплекс визуализации и анализа специальных данных».

Список литературы:

1. *Осипенко А. Л.* Использование «больших данных» в ОРД. Актуальные проблемы теории и практики оперативно-розыскной деятельности: Экспресс-информация. Вып. 3. Домодедово: ВИПК МВД России, 2015. 16 с.

2. *Шапкин А. В., Кубасов И. А.* Основные направления дальнейшего развития ИСОД МВД России на период с 2020 по 2024 г. Стратегическое развитие системы МВД России: состояние, тенденции, перспективы. Сборник статей Международной научно-практической конференции. Ответственный за выпуск В. О. Лапин. 2019.

3. *Кубасов И. А.* Проблемные вопросы и направления развития единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России. Охрана, безопасность, связь. 2020. № 5-3.

4. Информация о дисциплине OSINT [Электронный ресурс] URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/OSINT> (дата обращения: 04.08.2020).

5. *Шапкин А. В., Кубасов И. А., Иванов А. И.* Развитие отечественного нейросетевого искусственного интеллекта в защищенном исполнении. Вестник Воронежского института ФСИН России. 2019. № 4.

6. *Конуров А. Г., Лекарь Л. А.* Отчет о НИР «Исследование путей применения искусственного интеллекта для анализа больших данных и поддержки принятия решений при проведении оперативно-розыскной деятельности». 2019. М.: ФКУ НПО «СТиС» МВД России. 204 с.

7. *Овчинский В. С., Бабич В. Н., Кириллова Е. А.* Обзор отдельных вопросов в области больших данных и искусственного интеллекта. М.: ФКУ «ГИАЦ МВД России», 2019. 148 с.

СТАТЬИ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ПО КОТОРЫМ ПРИВЛЕКАЮТ БАНКОВСКИХ СОТРУДНИКОВ ЗА СОВЕРШЕНИЕ ПРОТИВОПРАВНЫХ ДЕЙСТВИЙ В КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Е. А. КУЛИКОВА,

*старший научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
кандидат экономических наук
(Академия управления МВД России)*

Е. В. ТКАЧ,

*старший научный сотрудник
научно-исследовательского центра
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье рассматриваются статьи уголовного законодательства, регулирующие правонарушения в банковском секторе. Для банковского сектора, в силу его доминирующей роли в структуре кредитно-финансовой сферы, универсального характера и доступности финансовых услуг, характерен высокий уровень угрозы со стороны криминальных элементов – лиц, причастных к совершению мошеннических действий, коррумпированных должностных лиц, организованных преступных групп.

Ключевые слова: *виды преступлений, финансово-кредитные организации, уголовное законодательство, мошенничество, незаконная банковская деятельность, присвоение или растрата, неправомерные действия при банкротстве, злоупотребление полномочиями.*

Для банковского сектора, в силу его доминирующей роли в структуре кредитно-финансовой сферы, универсального характера и доступности финансовых услуг, характерен высокий уровень угрозы со стороны криминальных элементов – лиц, причастных к совершению мошеннических действий, коррумпированных должностных лиц, организованных преступных групп. Уязвимым местом кредитно-финансовой сферы является присутствие в ней отдельных финансовых организаций, деятельность которых может

быть в определенной степени ориентирована на личное обогащение их руководителей и владельцев, и проведение высокорисковых операций в целях обслуживания потребностей теневой экономики.

Основные статьи, по которым привлекаются сотрудники банковского сектора, за противоправные действия в банковском секторе:

ст. 172 УК РФ «Незаконная банковская деятельность»

«Осуществление банковской деятельности (банковских операций) без регистрации или без специального разрешения (лицензии) в случаях, когда такое разрешение (лицензия) обязательно, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере».

На практике в качестве незаконной банковской деятельности рассматривается использование поддельных документов о регистрации юридических лиц (подставные фирмы) для незаконного открытия в банке счетов, с помощью которых систематически на протяжении длительного времени осуществляются различные банковские операции с нарушением требований банковского законодательства. Ответственность по ст. 172 УК РФ наступает в том случае, когда лица используют документы заведомо для себя фиктивных организаций для того, чтобы открыть счет в банке и осуществлять через этот счет на основании поддельных платежных поручений перечисления. При этом ответственность за совершение преступления, указанного в ч. 1 ст. 172 УК РФ, наступает лишь в том случае, если эти действия причинили крупный ущерб либо сопряжены с извлечением дохода в крупном размере. Крупный размер составляет сумма, превышающая 2,25 млн руб. (примечание к ст. 170.2 УК РФ).

Ст. 172 УК РФ предусматривает и квалифицированные составы. Повышенная ответственность установлена за совершение деяния, указанного в ч. 1 ст. 172 УК РФ, если оно совершено организованной группой и/или сопряжено с извлечением дохода в особо крупном размере. Особо крупный размер составляет сумма, превышающая 9 млн руб.;

ст. 159 УК РФ «Мошенничество»

«Мошенничество, то есть хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверием».

Правоохранительные органы возбуждают много дел по так называемым «забалансовым» вкладчикам. Речь идет о ситуации, когда сотрудники банка привлекают клиентов с предложением разместить крупные суммы денег под выгодные проценты. С такими ВИП-вкладчиками подписывается условный договор от лица

кредитной организации, но переданные средства на счет банка не поступают. Клиентам, как правило, действительно выплачиваются оговоренные проценты, однако в случае отзыва лицензии или возникновения финансовых проблем у высшего руководства банка «ВИПы» могут остаться без вложенных денег.

ст. 160 УК РФ «Присвоение или растрата»

«Присвоение или растрата, то есть хищение чужого имущества, вверенного виновному».

Хищение вкладов физических и юридических лиц посредством оформления фиктивных кредитов с последующей легализацией похищенных денежных средств может повлечь за собой ответственность, предусмотренную статьями 160 и 174.1 УК РФ.

Займы могут выдаваться компаниям, которые оформлены на подставных лиц и не ведут реальной финансово-хозяйственной деятельности.

Выдача заведомо невозвратных кредитов может происходить также по следующей схеме. Начинается все с того, что в банк за кредитом обращается лицо с не самой лучшей кредитной историей, либо уже находящееся в предбанкротном состоянии. Очевидно уже на этой стадии, что деньги кредитной организации не вернут или возникнут серьезные проблемы с их истребованием. Правоохранительные органы оценивают это так, что ответственные должностные лица, действуя из корыстной заинтересованности, вопреки законным интересам банка и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц, одобряют выдачу кредита.

В подобной цепочке участвуют обычно несколько человек, так как процедура одобрения кредита достаточно длительная. «Документы и сам заемщик должны быть тщательно изучены несколькими подразделениями банка, в том числе финансовым управлением и службой безопасности, то есть решение о выдаче фиктивного займа принимается коллегиально. Заканчивается все тем, что банк теряет средства, ведь заемщик к моменту срока возврата денег оказывается банкротом – активов нет, фирма ликвидирована, требовать заем обычно не с кого либо бесперспективно.

Если такие действия совершались при наличии признаков банкротства кредитной организации и причинили крупный ущерб, то к обвинению может быть добавлена и

ст. 195 УК РФ «Неправомерные действия при банкротстве»

«Соккрытие имущества, имущественных прав или имущественных обязанностей, сведений об имуществе, о его размере, местонахождении либо иной информации об имуществе, имущественных правах или имущественных обязанностях, передача имущества во

владение иным лицам, отчуждение или уничтожение имущества должника – юридического лица, гражданина, в том числе индивидуально предпринимателя, а равно сокрытие, уничтожение, фальсификация бухгалтерских и иных учетных документов, отражающих экономическую деятельность юридического лица или индивидуально предпринимателя, если эти действия совершены при наличии признаков банкротства и причинили крупный ущерб»;

ст. 174.1 УК РФ «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления»

«Совершение финансовых операций и других сделок с денежными средствами или иным имуществом, приобретенными лицом в результате совершения им преступления, в целях придания правомерного вида владению, пользованию и распоряжению указанными денежными средствами или иным имуществом».

Под эту статью попадает, например, приобретение банком имущества у третьих лиц, подконтрольных этому же банку, по заведомо завышенной цене с последующим переводом денежных средств на счет продавца и их дальнейшим выводом и легализацией;

ст. 201 УК РФ «Злоупотребление полномочиями»

«Использование лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, своих полномочий вопреки законным интересам этой организации и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц либо нанесения вреда другим лицам, если это деяние повлекло причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства».

Злоупотребление должностными полномочиями может выражаться в одобрении руководством банка высокорискованных кредитов (например, без обеспечения, заведомо неплатежеспособному лицу или руководителем банка самому себе как физическому лицу), в том числе с нарушением установленной внутренними документами банка процедуры одобрения такого рода кредита, либо с введением кредитного комитета в заблуждение, или с дальнейшим переводом долга, повлекшим невозврат денежных средств. Целый ряд аналогичных действий, причинивших крупный ущерб, в том числе повлекших недостаточность стоимости активов банка, может привести также и к обвинению по ст. 196 УК РФ «Преднамеренное банкротство».

«Преднамеренное банкротство, то есть совершение руководителем или учредителем (участником) юридического лица либо гражданином, в том числе индивидуальным предпринимателем,

действий (бездействия), заведомо влекущих неспособность юридического лица или гражданина, в том числе индивидуального предпринимателя, в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, если эти действия (бездействие) причинили крупный ущерб».

В последнее время распространенной стала практика применения ст. 210 УК «Создание, руководство или участие в преступном сообществе (преступной организации)» по отношению к руководителям и персоналу компаний. Следствие может рассмотреть банк как структурированное преступное сообщество, целью которого, к примеру, было хищение денег вкладчиков.

Список литературы

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 27.10.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.10.2020).

ВОСПИТАТЕЛЬНАЯ РАБОТА РУКОВОДИТЕЛЯ СЛЕДСТВЕННОГО ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ КАК СРЕДСТВО ПРЕОДОЛЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕФОРМАЦИИ СЛЕДОВАТЕЛЕЙ

С. И. КУРИЛОВ,

*старший преподаватель
кафедры управления органами
расследования преступлений
(Академия управления МВД России)*

И. В. ПОЗДНЯКОВ,

*слушатель 2 факультета
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. Один из важных, но недостаточно полно исследованных вопросов – проблемы преодоления профессиональной деформации следователей органов внутренних дел посредством проведения воспитательной работы. Актуальность данной темы обусловлена тем фактом, что сотрудники следственных подразделений крайне подвержены профессиональной деформации, и непринятие своевременных мер по ее преодолению может привести к серьезным негативным последствиям.

Ключевые слова: *следователь, профессиональная деформация, преодоление профессиональной деформации, воспитательная работа.*

Прежде всего необходимо привести определение профессиональной деформации следователя. Представляется, что наиболее полно данное негативное явление определил А. И. Марков, с точки зрения которого профессиональная деформация личности следователя – это негативное изменение его личностных черт и качеств, приводящее к искажению общественной и моральной направленности его профессиональных действий и других поведенческих актов, то есть таких изменений в его характере, мировоззрении, стереотипах восприятия, мышления и поведения, ценностных установках, манере общения, которые возникают под влиянием профессио-

нальной роли [3, с. 6]. В связи с этим требуется выявить причины и формы зарождения профессиональной деформации следователей, которые в обязательном порядке должны быть учтены руководителем при проведении воспитательной работы, позволяющей преодолеть данное негативное явление.

Причины деформации следователей органов внутренних дел следующие:

1. Своеобразие социальной среды, в которой проистекает деятельность следователя.

Постоянное пребывание в экстремальных условиях влечет психическое и физическое истощение, вызывает возбуждение и раздражительность, что в некоторых случаях может привести к снижению трудоспособности, эмоциональной неустойчивости, быстрой психической истощаемости, а в иных напротив, к агрессии [2, с. 117]. Постоянно взаимодействуя с подозреваемыми и обвиняемыми, не только следователь оказывает влияние на данных участников уголовного процесса, имеет место и обратный процесс – влияние подозреваемого (обвиняемого) на следователя. Так, достаточно распространено в практике, когда подозреваемый (обвиняемый) целенаправленно психологически воздействует на следователя, провоцируя последнего на нервный срыв и грубое обращение. Это может быть непристойное поведение допрашиваемым в ходе следственного действия, заявление многочисленных ходатайств по делу, не имеющих каких-либо существенных значений, направление жалоб в различные инстанции, по которым следователям приходится писать объяснения, ходить в судебные заседания, и т. д. В условиях данного психологического стресса следователю очень трудно держать себя в руках и не опускаться до уровня противодействующего ему лица. Опасность данной ситуации состоит в том, что столкнувшись с таким поведением подозреваемого (обвиняемого), следователь, в силу развивающейся у него профессиональной деформации, имеет негативный настрой по отношению к любому подозреваемому (обвиняемому), для него уже становится делом принципа вменить данному лицу как можно более тяжкий состав и максимально возможное количество эпизодов, избрать наиболее строгую меру пресечения, преследуя при этом не достижение справедливости, а следуя своему желанию отомстить.

2. Излишне детальная, но несовершенная правовая регламентация деятельности следователей органов внутренних дел.

Следователь должен четко придерживаться правовых норм, регламентирующих как режим труда, так и профессиональную деятельность. Данные нормы многочисленны и содержатся в различ-

ных законах и нормативных правовых актах. Нельзя не отметить, что законодательство, регулирующее деятельность сотрудников органов внутренних дел, в том числе и следователей, требует серьезного совершенствования, что приводит к тому, что при возникновении некоторых служебных ситуаций следователи сталкиваются с их неурегулированностью законодательством либо рассогласованностью с действующими нормами [5, с. 83]. Отсутствие ясного и четкого перечня служебных функций приводит к высокой уязвимости следователя, поскольку невмешательство в какую-либо ситуацию может быть расценено как бездействие, а проявление инициативы – как превышение полномочий.

3. Необходимость соблюдения служебной тайны.

Для большинства людей является вполне нормальным и привычным явлением обсуждение своих профессиональных успехов и проблем в трудовой деятельности со своими близкими, получение от них поддержки, осознание гордости со стороны близких за достигнутые ими успехи на профессиональном поприще. Специфика же следственной работы такова, что многие ее моменты следователь не имеет права выносить на обсуждение, что не может не сказываться отрицательно на его психологическом состоянии [2, с. 117].

4. Необходимость совершать рискованные действия при выполнении профессиональных обязанностей.

Однако и следователь зачастую контактирует с лицами, представляющими опасность, осуществляя их допрос, находясь один на один с преступником как в своем служебном кабинете, так и в следственной комнате для допросов в изоляторе временного содержания. Практике известны случаи, когда следователям причинялся вред здоровью со стороны задержанных лиц, а также когда следователей брали в заложники [4, с. 67]. Кроме того, следователь возглавляет следственно-оперативную группу и нередко находится на месте обнаружения взрывного устройства, на месте горящего дома, где в любой момент может произойти взрыв газа, в ходе осмотра места дорожно- транспортного происшествия либо в ходе производства следственного эксперимента подвергает себя опасности со стороны других участников дорожного движения. Так, например, печальная статистика свидетельствует о том, что за последние десять лет на месте происшествия пострадало 58 следователей, в том числе в ходе осмотра места ДТП – 39, погибло 17 следователей [4, с. 67].

Психические и физические перегрузки порождаются профессиональным стрессом. Так, например, в производстве следователей территориальных органов внутренних дел зачастую находится

большое количество уголовных дел, которые требуют осуществления по ним всем работы одновременно, поскольку каждое дело имеет срок расследования, в который оно должно быть окончено. Кроме того, следователи несут суточные дежурства в составе следственно-оперативных групп, после которых они, в силу большой нагрузки по уголовным делам, зачастую не могут себе позволить даже положенный им по закону отдых. Нередки случаи, когда следователь не спит в течение полутора – двух суток, в особенности это касается ситуаций, когда в дежурные сутки преступление раскрывается по горячим следам, с задержанным необходимо в кратчайшие сроки провести максимально возможные следственные действия и принять решение об избрании в отношении него меры пресечения в виде заключения под стражу. Даже в отпуске следователи зачастую не могут расслабиться в полной мере, поскольку приходится доделывать разные документы в уголовных делах, исправлять ошибки, обнаруженные в ходе проверки уголовных дел, и т. д.

5. Наличие властных полномочий.

Следователям предоставлено достаточно большое количество процессуальных полномочий для выполнения своей служебной деятельности, в том числе и возможность применения мер процессуального принуждения. В ряде случаев у сотрудников, реализующих такие полномочия, может вырабатываться склонность к их чрезмерному и недостаточно обоснованному применению. Так, например, следователи могут без достаточных оснований применять такую меру процессуального принуждения, как задержание подозреваемого в порядке ст. 91 УПК РФ. К сожалению, такая практика довольно распространена в отношении подозреваемых, которые не дают признательных показаний, здесь следователь путем использования данной меры ставит подозреваемого перед выбором – либо дать признательные показания и выйти на свободу либо оказаться под стражей, данное поведение следователя является незаконным и уголовно наказуемым.

6. Профессиональная корпоративность, которая может быть причиной возникновения психологической изоляции следователей и отчуждения от общества.

Влияние организации, в которой работает сотрудник, находит свое проявление в наличии своеобразной «братской субкультуры» среди сотрудников органов внутренних дел, для которых характерна преданность по отношению к коллегам, сокрытие их проступков. Упрочнению такой круговой поруки способствует достаточно большое число обстоятельств, в том числе и враждебность общества к следователям как к представителям власти [6, с. 181]. Так,

например, при превышении следователем своих служебных полномочий (применении физического воздействия к подозреваемому и т. д.) другой следователь, оказавшийся свидетелем этого, в большинстве случаев встает на сторону нарушившего закон коллеги, утверждая, что никаких нарушений допущено не было и обвинения в отношении следователя со стороны подозреваемого беспочвенны и надуманы.

7. Отрицательное влияние коллег, злоупотребляющих властными полномочиями, формализм и равнодушие к гражданам.

Все это отрицательно сказывается на мышлении добросовестных сотрудников, которые понимают, что можно работать в более спокойных условиях без всяких последствий. Так, проведенные нами анонимные анкетирования следователей территориальных подразделений органов внутренних дел в 2019 г. свидетельствуют о том, что 68 % сотрудников считают, что усердие в службе, добросовестное отношение к своим обязанностям никак не отмечается руководством, в связи с чем, они считают возможным работать по принципу «тише едешь – дальше будешь». Кроме того, 12 % респондентов отметили, что чем активнее следователь выполняет свою работу, тем выше у него нагрузка, поскольку руководство уверено, что именно этот сотрудник не подведет и выполнит всю работу в срок.

На наш взгляд, вышеуказанные проблемы возникают вследствие недостаточной психологической, моральной и педагогической подготовленности, в результате которых ценностные ориентации следователей не отвечают требованиям, предъявляемым к их деятельности.

На наш взгляд, в настоящее время вопросам преодоления профессиональной деформации следователей уделяется недостаточно внимания, поскольку отсутствуют современные фундаментальные научные исследования по данной теме, рассматриваемый вопрос находит свое отражение либо в небольших научных статьях, глубоко его не раскрывающих, либо в рамках общих исследований профессиональной деформации сотрудников правоохранительных органов в целом. Представляется, что выработке иммунитета к профессиональной деформации может способствовать ежедневная целенаправленная воспитательная работа, осуществляемая руководителем следственного подразделения. Помимо этого, руководителю следует иметь разносторонние интересы и высокий профессионализм.

По мнению некоторых исследователей, наиболее положительным стилем руководства является авторитарный [5, с. 83]. Однако,

по нашему мнению, излишняя жесткость руководства, напротив, может породить пассивность и подхалимство среди сотрудников.

Подводя итог вышесказанному, считаем, что руководитель каждого следственного подразделения в рамках воспитательной работы должен:

- прививать следователям понимание ценности права и правовых норм, необходимость их соблюдения, недопустимость нарушения правовых норм даже в целях повышения результатов служебной деятельности;

- жестко порицать и подвергать обсуждению в коллективе любые нарушения служебной дисциплины с привлечением виновных к ответственности;

- не допускать развития коррупционных и криминальных связей, совершенных следователями других органов, постоянно доводя информацию, имеющуюся в различных обзорах и обобщениях по данному поводу;

- проводить постоянную усиленную индивидуальную воспитательную работу с теми следователями, которые наиболее подвержены профессиональной деформации, осуществлять с ними индивидуальные беседы, не превращая их в формальный характер – один раз в месяц на регулярной основе, а по мере необходимости;

- посещать по месту жительства сотрудников, наиболее подверженных профессиональной деформации, знакомиться с бытовыми условиями и социальной средой, в которой находится следователь в свободное время, так как, к сожалению, на практике наиболее часто руководитель лишь оформляет документально факт таких посещений, в действительности зная о бытовой среде сотрудника лишь с его слов;

- определять конкретные причины профессиональной деформации каждого конкретного следователя на основе их проявления, вырабатывать конкретные меры ее преодоления в зависимости от выявленных обстоятельств;

- в наибольшей степени уделять внимание воспитательной работе следователей, вновь назначенных на службу, поскольку легче предотвратить профессиональную деформацию, чем бороться с ее последствиями.

Таким образом, представляется, что предложенные рекомендации воспитательной работы руководителя следственного подразделения будут способствовать преодолению профессиональной деформации следователей, повышая эффективность служебной деятельности и авторитет следственных органов.

Список литературы:

1. *Калугина Н. Г.* Некоторые особенности профессиональной деформации следователя // Психопедагогика в правоохранительных органах. 1998. № 2 (8).
2. *Камнева Е. В., Скорodelова Е. И.* Объективные факторы профессиональной деформации личности сотрудников органов внутренних дел // Известия Тульского государственного университета. 2011. № 2.
3. *Марков А. И.* Индивидуальная воспитательная работа и ее влияние на предупреждение профессиональной деформации среди личного состава горрайлинорганов внутренних дел // Юрист-Правоведъ. 2002. № 1 (4).
4. Обзор Следственного департамента МВД России «О мерах личной безопасности сотрудников следственных подразделений в ходе осуществления служебной деятельности». М., 2016.
5. *Ожегова Г. А.* О деформации правосознания сотрудников органов внутренних дел // Вестник Самарской гуманитарной академии. 2009. № 2 (6).
6. *Стригуниенко Ю. В.* О некоторых причинах профессиональной деформации личности сотрудника правоохранительных органов // Теория и практика общественного развития. 2009. № 3–4.

МЕТОДИКО-КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПЕРВОНАЧАЛЬНОГО ЭТАПА РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ КОРРУПЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

А. М. КУСТОВ,

*главный научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
заслуженный юрист Российской Федерации,
академик РАЕН,
доктор юридических наук, профессор
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье описаны вопросы формирования механизма преступлений коррупционной направленности и особенности первоначального этапа их расследования, а также отдельные теоретические положения криминалистической методики.

Ключевые слова: *уголовное судопроизводство, преступления коррупционной направленности, этапы расследования, механизм преступления, методико-криминалистическое обеспечение, взяточничество, следственная практика.*

Анализ судебной и следственной практики позволил выявить основные проблемы расследования дел о преступлениях коррупционной направленности, проанализировать комплекс используемых средств доказывания, а также недостатки, допускаемые при их расследовании [1, 2, 3, 4]. Для преодоления указанных недостатков учеными-криминалистами разрабатываются методики, т. е. системы рекомендаций по расследованию совершенных преступлений. В структуру таких методик входят модели механизмов преступлений и программы действий следователей на первоначальном этапе расследования при разрешении сложившихся ситуаций.

Механизм преступлений коррупционной направленности. Механизм преступлений коррупционной направленности формируется поэтапно:

начальный этап формирования механизма преступления. Преступник (специальный субъект, т. е. представитель власти, государственный служащий, служащий государственного или муниципального учреждения, коммерческой или иной органи-

зации). К ним примыкают лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации. На этом этапе происходит устное информирование преступником других лиц о желании совершить действие в пользу заинтересованного лица. Приготовление к преступлению выражается в совершении активных действий, направленных на обеспечение возможности выполнения задуманного преступления – это приспособления средств совершения преступления, приискание соучастников и сговор на его совершение. На этапе формирования механизма одного преступления, при определенных условиях, может сложиться механизм другого преступления. Это имеет место в случаях, когда в ходе подготовки одного преступления совершают еще и другие преступления.

Потерпевшими по уголовному делу о коррупции могут быть как юридические, так и физические лица. В регламентирующих документах, подготовленных руководителями организаций (учреждений), могут быть допущены неточности, искажения или допущены пробелы, которые в последующем станут основой для коррупции. Анализ практики показал, что в последние годы в принимаемые нормативно-правовые акты вносятся такие положения, которые в последующем провоцируют или обеспечивают совершение преступлений коррупционной направленности. Юридические лица (учреждения, организации, предприятия и т. д.) в своей производственной или организационно-управленческой деятельности допускают дефекты или пробелы, которые изучаются будущим преступником и в дальнейшем учитываются при подготовке и совершении преступления. Дефекты могут быть самыми разнообразными: в системе организации и управления, в системе учета и контроля, в организации охраны объектов и их технического обеспечения, в технологических процессах, в организации и реализации документооборота и т. д. [5, 6, 7, 8].

На этом этапе формирования механизма преступления значима и роль потерпевшего – физического лица. Действия будущего потерпевшего бывают целенаправленными (провокационными, рискованными) и нецеленаправленными (неосторожными, неосмысленными). Со стороны других лиц, случайно втянутых в преступное событие, на начальном этапе формирования механизма преступления могут быть совершены действия по приготовлению или сокрытию преступления, например, дача специальных консультаций по организационным и правовым вопросам, изготовление отдельных частей для средств преступной деятельности, предоставление во временное пользование средства транспорта и связи,

денежные суммы, материалы по документации, бланки документов и других предметов и услуг.

Основной этап. На этом этапе формирования механизма преступления могут совершаться уголовно наказуемые деяния, действия по сокрытию следов преступления различными участниками преступного события; действия потерпевшего по оказанию противодействия преступнику и т. д. Наиболее существенным признаком, отражающим коррупционную направленность преступлений, является, как видно из вышеизложенного, использование лицом для совершения этих преступлений своего служебного положения и связанных с ним полномочий. Главный отличительный признак всех деяний преступника состоит в том, что они совершаются вопреки интересам службы, но с использованием при этом полномочий, которыми должностное лицо или служащий наделены в связи с занимаемой должностью и при наступлении последствий, указанных выше. На этом этапе преступные действия субъекта в процессе непосредственного совершения преступления могут создавать изменения процессов технологической обработки, управления, организации, системы документального отражения, изменения системы операций в технологических процессах, управлении, распределении т. е. может изменяться вся обстановка и произойти значительная корректировка модели механизма преступления.

Все действия преступника совершаются компактно, они не «разорваны» во времени. Способы коррумпированных преступлений бесконечно разнообразны: от примитивных и явных в виде получения взяток – до сложных и завуалированных в виде участия должностных лиц, их родственников и близких самолично или через доверенных лиц в различных сферах предпринимательской деятельности, а коррумпированности должностных лиц высшего уровня, участвующих в законотворчестве, – в виде лоббирования законов за вознаграждение и т. д. Так, для должностных преступлений характерно: временное заимствование или использование государственных или общественных денежных средств не по назначению, в том числе нецелевое использование бюджетных средств, прокручивание их в коммерческих банках, использование не предусмотренных правовыми актами преимуществ в получении кредитов, ссуд, приобретении ценных бумаг, недвижимости, иного имущества; оказание содействия и поддержки в создании при федеральных и муниципальных предприятиях коммерческих структур с целью «перекачивания» средств этих предприятий на счета определенных фирм; передача федеральной и муниципальной собственности по заниженным ценам предпринимательским структурам,

минуя продажу через аукционы; заключение контрактов, убыточных для государства; необоснованное использование преимуществ для себя и своих близких, в том числе использование в личных или групповых целях предоставленных для служебной деятельности помещений, средств транспорта и связи, электронно-вычислительной техники денежных средств и другого государственного или муниципального имущества, в частности незаконная сдача в аренду за низкую оплату; незаконное использование служебного положения в процессе приватизации государственных или муниципальных предприятий в целях приобретения их в частную собственность или завладения значительным числом акций самим чиновником, близкими ему лицами или иными частными лицами, в чьих интересах действует должностное лицо; участие в деятельности коммерческих предприятий в качестве учредителей, руководителей, оказание, таким образом, протекции при решении производственных проблем; предоставление необоснованных льгот и преимуществ материального характера (премий, надбавок, повышенных ставок оплаты труда и т. п.) отдельным сотрудникам; эксплуатация труда подчиненных в личных интересах (например на ремонте или строительстве квартиры, дома, дачи и т. д.); присвоение результатов труда подчиненных; принятие необоснованных решений, издание незаконных актов, применение необоснованных мер дисциплинарной, административной, материальной ответственности к физическим или юридическим лицам (например неоднократное издание приказов о привлечении к дисциплинарной ответственности с целью избавиться от неугодного сотрудника, издание приказов о сокращении штатов с нарушением установленного порядка и др.); непринятие мер к нарушителям, что порождает в коллективе атмосферу вседозволенности и совершение еще более грубых нарушений; попустительство, содействие, непринятие мер к правонарушителям; содействие методам недобросовестной конкуренции на потребительском рынке, выражающееся в юридическом и экономическом подавлении конкурентов лиц, подкупивших должностное лицо (налоговое, арбитражное, следственно-судебное подавление).

Субъекты сами выбирают время, место, способ совершения преступления, но в то же время они ограничены обстановкой, которая либо создает объективную возможность для совершения преступления, либо затрудняет или даже делает невозможной преступную деятельность. В процессе совершения преступления и после него преступник, как правило, осуществляет *действия по сокрытию преступления*: уничтожает (полностью или частично) материальные улики – различных материальных следов и других вещественных

доказательств; маскирует свои действия, т. е. изменяет представление о способе подготовки или совершения преступления, а также о своей личности или источниках информации; фальсифицирует документы и факты, создает ложную информацию; последовательно меняет действия или средства в различных местах и в разное время; инсценирует другое преступление и т. д.

Потерпевший (физическое лицо) во время указанных действий оказывает противодействие или пассивен к действиям преступника, а также после психического воздействия со стороны преступника может совершать действия, облегчающие виновному реализовать свой преступный замысел. Одним из опасных способов сокрытия преступления, применяемых потерпевшим, является недонесение, не сообщение им о фактах преступного посягательства на его права и законные интересы в правоохранительные органы. Отдельные из перечисленных действий в период основного этапа формирования механизма преступления могут совершать лица, случайно втянутые в преступное событие и не предполагающие, что являются его косвенными участниками.

Завершающий этап. Этот этап формирования механизма преступления в большинстве случаев характеризуется наступлением преступного результата, возникновением материального и иного ущерба и действиями по сокрытию (в случаях, когда действия по совершению и сокрытию охватываются единым замыслом) не только последствий, но и самого события преступления (в материальных преступлениях), причем действия по совершению преступления и по его сокрытию охватываются единым преступным замыслом. В основном действия преступников направлены на распоряжение полученной выгоды, сокрытие (завуалирование) следов своей криминальной деятельности. Наступившие последствия преступления характеризуются следующим образом: преступник извлек выгоду от результатов преступления; произошли внешние или структурные изменения в организации деятельности ведомства (учреждения), технологии производства, в праве на собственность или иные последствия; произошли изменения в структуре юридического лица: в системах организации и управления, учета и контроля, в технологических или экономических показателях, в документообороте и бухгалтерском учете и т. д.

На завершающем этапе могут совершаться: уголовно наказуемые действия по сокрытию следов преступления прямыми или косвенными участниками преступного события, могущие быть квалифицированными как самостоятельные преступления, а также по воспрепятствованию его раскрытию и действия по смягчению

тяжести преступных последствий; инсценирование другого преступления; укрытие или уничтожение средств преступления; воздействие на потерпевшего и т. д.

Особенности расследования преступлений коррупционной направленности. Поводом для возбуждения уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности могут быть любые из источников, перечисленных ч.1 ст.140 УПК РФ. Чаще всего поводами выступают: заявления граждан о фактах воспрепятствования их законной деятельности и вымогательствах взяток; заявления контрольно-ревизионных органов по результатам проведенной ими проверки; результаты прокурорских проверок; непосредственное обнаружение правоохранительными органами признаков преступления в ходе осуществляемой ими оперативно-розыскной деятельности. Основанием для возбуждения уголовного дела является наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления. Применительно к преступлениям коррупционной направленности, должны быть установлены данные, указывающие на признаки специального субъекта (должностного лица), объект и объективную сторону какого-либо из преступлений, входящих в группу преступлений коррупционной направленности. Именно для установления этих данных необходима проверка сообщения.

На вероятность совершения должностным лицом коррупционного преступления могут косвенно указывать следующие признаки: ускорение должностным лицом обычного порядка выполнения служебного действия; нарушение действующего порядка поступления и прохождения документов; несоблюдение очередности разрешения конкретного вопроса; нарушение существующих правил оформления документов; нарушение порядка подготовки материалов, их рассмотрения; нарушение или упрощение порядка рассмотрения зависящих от него вопросов; несоблюдение действующих требований о полноте представляемых материалов, необходимых для принятия решения; допущенная волокита в различных формах проявления. Наряду с этим на возможную причастность к преступлениям коррупционной направленности могут указывать различные улики поведения, например такие как: жизнь не по средствам, сведения о наличии в служебных кабинетах, по месту жительства должностного лица крупных сумм денег, вкладов, ценностей, превышающих возможности их законного накопления, установление фактов дорогостоящих покупок и затрат, например покупка квартиры, личного транспорта, строительство дачи, гаража и т. д. В целях отработки версии оговора должностного лица проверяется личность заявителя, в том числе факты его знакомства, личные и служебные взаимо-

отношения с должностным лицом, на которого поступило заявление, выдвигаются и проверяются частные версии о мотивах оговора.

Программы разрешения исходных следственных ситуаций. Анализ следственной и судебной практики показал, что на момент возбуждения уголовного дела возникают следующие сложные, проблемные и конфликтные ситуации.

Ситуация 1. После окончания комплекса оперативно-розыскных мероприятий установлена личность преступника и его соучастников, преступник задержан с поличным, определен предмет и средства совершения преступления. По разрешению данной ситуации следователем безотлагательно производится: осмотр места происшествия. Таким местом является участок пространства внутри помещения, автомобиля или местности, где было задержано проверяемое лицо и где могут находиться следы преступления; задержание лица и процессуальное оформление этого в порядке ст. 91-92 УПК РФ, в рамках которого возможно производство его личного обыска. После чего задержанный допрашивается в качестве подозреваемого; обыски по месту жительства, в рабочем кабинете. В исключительных случаях, когда производство осмотра жилища, обыска и выемки в жилище, личного обыска, а также наложение ареста на имущество, указанное в ч. 1 ст. 104.1 УК РФ, не терпит отлагательства, указанные следственные действия могут быть произведены на основании постановления следователя без получения судебного решения, однако с соблюдением процедур последующей проверки их законности, предусмотренных ч. 5 ст. 165 УПК РФ.

Ситуация 2. Имеется заявление взяточдателя, и он готов содействовать изобличению взякополучателя, которому об этом неизвестно. Для разрешения данной ситуации необходимо: допросить заявителя; установить личность предполагаемого взякополучателя и его должностное положение, объем служебных полномочий, возможности для выполнения действий в интересах взякодателя, обстановка по месту службы должностного лица; установить связи должностного лица и взаимоотношения с заявителем для исключения возможного оговора; поручить органу дознания проведение оперативно-розыскных мероприятий, в том числе оперативного эксперимента и задержания с поличным; если оперативным путем факт передачи взятки подтвердится; задержание с поличным в порядке ст.ст. 91, 92 УПК РФ; личный обыск; осмотр места происшествия; допрос субъектов взяточничества; обыск по месту работы, жительства, нахождения субъектов взяточничества; осмотр предмета взятки; выемка, осмотр служебных документов и др. При явке взякодателя с повинной проведение предварительной проверки обычно не вызывается

необходимостью. Как правило, в указанной ситуации сразу возбуждают уголовное дело. Круг и последовательность следственных действий, проводимых на первоначальном этапе расследования, выглядят примерно так: допрос взяточдателя; задержание взяточполучателя с поличным (перед этим, если есть такая возможность, – осмотр предполагаемого предмета взятки; после задержания – личный обыск взяточполучателя, иногда – его освидетельствование); допрос взяточполучателя; обыски по местам жительства и работы взяточполучателя, наложение ареста на его имущество; выемка и осмотр документов по месту работы взяточполучателя (иные помещения); допросы свидетелей; очная ставка; дача отдельного поручения органам дознания о проведении необходимых оперативно-розыскных мероприятий.

Ситуация 3. Взяткодатель и взяточполучатель действуют в сговоре, информация о преступлении поступила из оперативных источников, взяточникам об этом неизвестно. В том случае, когда необходимо изобличить одновременно и взяточполучателя, и взяточдателя, на первоначальном этапе обычно осуществляют: задержание обоих взяточников с поличным в момент дачи-получения взятки; их личный обыск; обыски по местам их жительства и работы, наложение ареста на их имущество; допросы подозреваемых лиц; выемку и осмотр служебных документов по месту работы взяточдателя и взяточполучателя (иные помещения); допросы свидетелей. По результатам изучения изъятых документов следователи устанавливали такие факты, как: соблюдение порядка поступления, правил оформления и рассмотрения документов взяточдателя; наличие пометок, подписей, резолюций; когда и кем составлен документ на электронном носителе, вносились ли в него изменения, сколько раз и кем он редактировался, когда и кем был распечатан, кто имел доступ к компьютеру или иному носителю электронной информации; нарушение порядка рассмотрения вопроса по существу; компетенцию лица, выполнявшего служебные действия; соответствие записей в документе действиям должностного лица.

Ситуация 4. Информация о фактах взяточничества поступила из официальных источников. Взяточникам известно, что их действиями интересуются правоохранительные органы. Эта ситуация является наиболее сложной для расследования. В таких случаях обычно проводят: допросы свидетелей; выемку и осмотр документов по месту работы взяточполучателя; допросы подозреваемых лиц; обыски у подозреваемых лиц; комплекс оперативно-розыскных мероприятий. На практике имеются случаи, когда деньги изымаются и фиксируются в рапорте без понятий, без достаточных идентификационных признаков, а предмет взятки после передачи не описывается надлежащим образом в протоколе осмотра, не приобщается процессуальным

способом к материалам дела. У виновного лица отбираются лишь довольно скудные объяснения или так называемое «чистосердечное признание», от которого оно в дальнейшем отказывается, и т. п.

Ситуация 5. Информация о факте получения-дачи взятки получена в ходе расследования иного уголовного дела (например по делам о контрабанде, об уклонении от уплаты налогов) или в результате проведения обыска по месту жительства или работы сотрудников государственной или коммерческой структуры подтверждается факт передачи материальных ценностей или денежных средств должностному лицу за определенную услугу. Такие же сведения получены следствием в результате производства других следственных действий. В подобных случаях обычно проводят: возбуждение уголовного дела; допрос взяткодателя; задержание взяткополучателя с поличным и его допрос; обыски по местам жительства и работы взяткополучателя; наложение ареста на его имущество; выемка и осмотр документов по месту работы взяткополучателя (иные помещения); допросы свидетелей; очная ставка.

Таким образом, данная методика криминалистического обеспечения первоначального этапа расследования преступлений коррупционной направленности позволяет быстро и эффективно изобличить преступника и предъявить ему обвинение.

Список литературы:

1. *Белкин Р. С.* Криминалистика: проблемы, тенденции, перспективы. Общая и частные теории. М., 1987, 1997.
2. *Белкин С. Р.* Криминалистика. История, общая и частные теории. Т. 1. М., 1978, 1995.
3. *Белкин Р. С.* Курс криминалистики: учебное пособие. М.: Закон и право, 2001.
4. *Веренич И. В., Кустов А. М., Прошин В. М.* Криминалистическая теория механизма преступления. М., 2014.
5. *Винберг А. И., Шавер Б. М.* Криминалистика. IV издание. М., 1950.
6. *Гросс Г.* Руководство для судебных следователей как система криминалистики. Грац, 1882 / пер. с нем. Смоленск, 1896; М., 2002.
7. *Енгибарян В. Г.* Расследование массовых беспорядков: теоретические, организационные и методико-криминалистические основы: дис. ... докт. юрид. наук. М.: Академия управления МВД России, 2012.
8. *Кустов А. М.* История криминалистической практики и науки. М.: Юрлитинформ, 2019.

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ НОВЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ (ВКС, СВКС-М, IVA MCSU) КАК ИННОВАЦИОННЫЙ КОМПОНЕНТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Е. В. КУШНАРЁВА,

*адъюнкт 3 факультета
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В данной статье рассматриваются вопросы деятельности совещательных органов МВД России с использованием новых информационных технологий (ВКС, СВКС-м, различных видеоплатформ) как инновационный компонент стратегического развития современной правоохранительной системы. Актуализируются вопросы необходимости внедрения более совершенных технологий в деятельность МВД России, а именно различных видеоплатформ; анализируется опыт проведения заседаний совещательных органов с использованием новых информационных технологий.

Ключевые слова: *совещательные органы, совещание, общение, совещательный механизм.*

Стратегическое развитие современной системы МВД России требует постоянного совершенствования подходов в осуществлении ведомственных полномочий. На сегодняшний день как никогда существует необходимость в дальнейших четких и спланированных шагах, в поиске еще более инновационных компонентов деятельности МВД России, между тем сохраняя и относясь с особым уважением к формам и методам практической деятельности правоохранительной системы в целом [1, с. 3].

Именно поэтому сегодня сложно представить деятельность МВД России без использования достижений информационных технологий, в том числе деятельность совещательных органов.

В работе всех выше перечисленных органов ключевую роль играет общение. Общение – сложный многоплановый механизм организации и развития коммуникаций в обществе,

в основе которого лежат интересы единого образования (группы), и включающий в себя взаимообмен сведениями, данными, формирование единой дорожной карты взаимодействия, принятие и понимание другого человека. О роли общения в жизни людей достаточно метафорично заметил Антуан де Сент-Экзюпери: «Единственно настоящая роскошь – это роскошь человеческого общения».

Владение искусством общения, навыками использования практик умелого взаимодействия, в том числе накопленных знаний по выстраиванию контакта с членами общества, грамотная техника по обмену информацией, искусство и проявление своей правоты – основной компонент профессиональной деятельности каждого управленца [2, с. 56-63].

Среди многих направлений деятельности современной системы МВД России проблема эффективности деятельности совещательных органов любого характера, а также эффективности решений, принятых во время заседаний совещательных органов, занимает особое место.

Поэтому степень эффективности проделанной работы в ходе проведения совещания любым руководителем не может должным образом оцениваться исходя только из текущих поставленных задач, а допускает установление и исследование тех заложенных в нем возможностей, которые способны поддержать определенный уровень эффективности.

Знание данных основ, является фундаментом работы современного руководителя и представляет последовательные пути и средства практического выстраивания функционирования эффективно работающего управленческого служебного коллектива, от действий которого зависит вся организационная деятельность, направленная на выработку рациональных решений. Таким образом, возникает вопрос о выявлении внутренних ресурсов любого лидера в решении служебных вопросов, а также применение инноваций [3, с. 39].

На сегодняшний день для руководящего состава современной системы МВД России инновационные технологии являются одним из наиболее продуктивных механизмов служебного общения и решения задач в рамках ведомственной компетенции.

Опыт многих стран, в том числе Российской Федерации, указывает на то, что постоянное совершенствование деятельности по внедрению современных технологий позволяет повысить эффективность функционирования любой структуры, министерства, ведомства методом модернизации процесса подачи

и получения информации, ее анализа, а также выработки и принятия управленческих решений.

Действенным шагом навстречу прогрессу и повышению эффективности выработки качественных управленческих решений стало введение в эксплуатацию в органах внутренних дел видеоконференцсвязи. Видеоконференцсвязь (далее – ВКС) – это система обмена видеоизображениями, звуком и данными между двумя и более точками, оснащенными соответствующими аппаратно-программными комплексами. Присутствующие на таких совещаниях могут видеть и слышать друг друга в режиме реального времени, а также осуществлять взаимообмен данными, совместно их рассматривать и анализировать.

Реализация программных мероприятий (2005–2008 гг.) по внедрению Единой информационно-телекоммуникационной системы органов внутренних дел способствовала развитию внутри ведомства системы ВКС. В Министерстве внутренних дел начала функционировать интегрированная мультисервисная телекоммуникационная система, предназначение которой заключалось в создании универсальной телекоммуникационной среды, представляющей комплекс услуг связи подразделениям системы МВД [4, с. 48–52].

В свое время ВКС изменила привычные представления о науке управления и взаимодействия на местах, дала ощутимые эффективные результаты, при этом значительно новый уровень приобрела постановка задач с должным уровнем их реализации, повышением эффективности принятых решений.

Но прогресс не стоит на месте, с развитием Сервиса Электронного документооборота (СЭД ИСОД МВД России) на смену ВКС, пришел Сервис видеоконференцсвязи МВД России (далее – СВКС-м) – один из сервисов ИСОД, обеспечивающий коммуникацию сотрудников с использованием видеосвязи, предназначен для оптимизации и ускорения процесса получения и обработки информации при принятии управленческих решений.

Такой сервис был одобрен Президентом Российской Федерации и оформлен Планом мероприятий по созданию в 2012–2014 гг. единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России от 15 декабря 2011 г. № А4-16472.

Данный формат позволил обеспечить непрерывную коммуникацию между сотрудниками МВД России во всех регионах страны, возможность проведения региональных и федеральных совещаний в удобном формате видеоконференции. Также сервис СВКС-м позволил значительно сократить командировочные и транспорт-

ные расходы, а постоянная доступность и связь всех подразделений между собой доказала свою эффективность.

Отличительной особенностью данного сервиса стало то, что он был предоставлен в полном объеме в виде клиентского программного обеспечения, устанавливаемого на компьютер любого сотрудника министерства. В том числе на более эффективный уровень вышло проведение видеоконференции различных типов, начиная от совместной работы с данными (электронная доска, показ презентаций, передача файлов, показ рабочего стола участника) до обмена сообщениями в чате.

Несмотря на положительные тенденции в работе СВКС-м, существующая особенность по количеству участников до 100 человек одновременно в обычном режиме и до 250 человек в режиме UDP Multicast, порой является препятствием к качественному проведению заседаний совещательных органов. Такой формат перестает быть актуальным, когда одновременно нужно собрать значительно большее количество абонентов из числа подчиненных подразделений.

Настоящим выходом из данной ситуации вижу развертывание различных корпоративных видеоплатформ в органах внутренних дел, которые обладают наиболее широким спектром возможностей (Skype, Zoom, IVCS). Так, например, видеоплатформа IVA MCU – российская унифицированная корпоративная платформа для проведения видеоконференций, вебинаров и других видов видеосвязи. В настоящее время возможностями данной платформы пользуются многие структуры, ее работа доказала свою эффективность. В частности объединение максимального количества участников совещания и возможности, предоставляемые данной инновацией, необходимы в условиях стратегического развития всей системы МВД России.

Стоит отметить, что эффективность принятия решений в ходе заседаний совещательных органов при помощи новых информационных технологий также была доказана на примере ситуации распространения новой коронавирусной инфекции в России и мире в целом.

Государство и общество столкнулись с новыми условиями жизни, произошло смещение акцентов. Министерствам и ведомствам пришлось полностью перейти на новый режим работы и условия функционирования, начиная с соблюдения санитарно-эпидемиологических норм и заканчивая корректировкой режима работы подчиненных сотрудников и принятием решений в условиях работы по борьбе с COVID-19.

Ярким примером изменения работы в новом «дистанционном» (удаленном) формате является Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин. Начиная с марта 2020 г. все совещания с участием Президента Российской Федерации проходят в режиме видеоконференций. Постановка задач, ход выполнения и контроль за реализацией принятых решений на глазах у населения всей страны проходят с начала распространения COVID-19 в режиме онлайн.

Данный формат работы послужил «руководством к действию» для первых лиц органов всех видов власти, моделью навыков и умений лидера, который благодаря своим организационным качествам управленца перестроил полностью работу совещательных органов на уровне Федерации, тем самым дав посыл руководителям всех федеральных структур (министерств и ведомств).

Министерство внутренних дел, в целях реализации комплекса дополнительных мер по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции, координации соответствующей деятельности уполномоченных органов и организаций, полностью перестроилось и работало в новых условиях при проведении различного рода заседаний совещательных органов и выработке управленческих решений.

Отмечу, что на сегодняшний день сотрудники подразделений Центров информационных технологий, связи и защиты информации в своей деятельности используют двойной формат подключения абонентов при проведении различного рода совещаний, совмещая режим ВКС и СВКС-м, при необходимости.

Безусловно, любой из вышеприведенных форматов работы любого рода совещательных органов доказал свою эффективность в постановке задач и выработке управленческих решений.

Основной результат заседания любого совещания заключается в совместном творческом мыслительном труде, с использованием ресурса каждого участника коллективного мышления. Особенностью совещания как эффективного элемента управления является обеспечение:

- взаимообмена решениями, позициями сотрудников и эффективностью выполнения решений служебных задач;
- результативности принятия решений.

Однако, резюмируя изложенное, встает дилемма между проведением совещания «лицом к лицу» и совещанием в режиме видеоконференции, в удаленном формате.

Экспресс опросы-руководителей территориальных органов МВД России показали следующее:

Таблица 1

	да	нет	затрудняюсь ответить
	% респондентов		
01. Как Вы считаете, совещание в режиме видеоконференции (ВКС, СВКС-м) более эффективно, чем совещание в прямом контакте с аудиторией?	25,7	47,4	3,3
02. Как, по Вашему, должна ли меняться подача информации в ходе проведения совещания в режиме видеоконференции?	57,9	20,3	–
03. Как Вы считаете, восприятие информации и поставленных задач участниками совещания в режиме видеоконференции происходит хуже, чем в ходе обычного совещания?	62,3	19,6	8,0
04. Согласны ли Вы с тем, что совещание в режиме видеоконференции должно быть по продолжительности времени короче?	38,1	42,5	–
05. По Вашему мнению, решения, принимаемые на совещании в «удаленном формате», являются эффективными?	46,8	26,2	17,1
06. Считаете ли Вы, что любое заседание совещательного органа можно провести с использованием новых информационных технологий?	71,2	21,9	6,9
07. Как Вы считаете, все ли формы и виды проведения совещаний могут быть использованы в работе видеоконференций?	67,5	29,8	–
08. Как, по Вашему, совещания «наедине с аудиторией» более эффективны, чем совещания в режиме видео?	78,0	12,9	

Таблица 1

	да	нет	затрудняюсь ответить
	% респондентов		
09. Считаете ли Вы, что совещания с использованием новых информационных технологий экономят Ваше время и время Ваших подчиненных?	90,2	5,8	—
10. Согласны ли Вы с тем, что совещания с применением инновационных подходов должны проводиться для решения только срочных, экстренных задач?	37,6	56,4	2,5
11. Можете ли Вы представить свою повседневную деятельность без проведения совещаний с использованием IT-технологий?			

Результаты вышеприведенного экспресс-опроса, применительно к данному исследованию, свидетельствуют о том, что в числе наиболее актуальных трендов анкетированные отметили экономию времени, решения задач срочного характера и выработку совместных решений, эффективность вырабатываемых решений и восприятия информации.

Однако данный опрос показал, что проведения совещаний с использованием новых современных технологий не заменит «живое» общение. Но совершенно очевидно, что деятельность совещательных органов МВД России с использованием новых информационных технологий (ВКС, СВКС-м, IVCS) стала частью развития современной правоохранительной системы.

В заключение хотелось бы подчеркнуть:

- функционирование совещательных органов современной системы МВД России совершенно невозможно без использования новых информационных технологий;
- в целях повышения эффективности деятельности совещательных органов в МВД необходимо развертывание видеоплатформ, таких как Skype, Zoom, IVA MCU;

– главный эффект от проведения заседаний в «удаленном» формате – возможность получить «обратную связь» незамедлительно, узнать, что происходит в подчиненных подразделениях, и также незамедлительно вовлечь всех участников совещания к решению поставленных задач;

– эффективность любого совещания, в том числе и проводимого с использованием новых информационных технологий, зависит от председательствующего («первого лица»). Кроме того, председатель совещания должен следить за соблюдением всеми участниками норм деловой этики;

– развитие информационных технологий вносит существенный вклад в совершенствование деятельности и повышение эффективности совещательных органов МВД России.

Таким образом, представленное исследование свидетельствует о том, что потенциал, заложенный в новых информационных технологиях, в том числе функционирующих в системе МВД России, способствует не только инновационному развитию органов внутренних дел, но и преобразованию деятельности МВД России в выработку управленческих решений, отвечающих современным условиям развития общества.

Список литературы:

1. *Кузнецова Л. В., Миронов Е. В.* Организация подготовки и проведения заседаний коллегиальных органов в территориальных органах МВД России на региональном и районном уровнях: учебно-методическое пособие. Барнаул, 2014.

2. *Ульянов А. Д., Кушнарёва Е. В., Воронежский С. С.* Потенциал коллективных форм решения вопросов оперативно-служебной деятельности в территориальных органах МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 1 (53).

3. *Грядовой Д. И., Малахов В. П., Пылев С. С., Чернявский В. С.* Принятие управленческого решения // Опыт системного исследования. М., 1996.

4. *Трушин С. В.* Видеоконференцсвязь как инновационный элемент в системе управления МВД России // Вестник МВД России. 2008. № 6.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАКТИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ РАССЛЕДОВАНИЯ УНИЧТОЖЕНИЯ ИЛИ ПОВРЕЖДЕНИЯ ЛЕСНЫХ НАСАЖДЕНИЙ, СОВЕРШЕННЫХ ПУТЕМ ПОДЖОГА

В. О. ЛАПИН,

*начальник отдела
научно-исследовательского центра,
кандидат юридических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Аннотация: В статье рассмотрены актуальные вопросы деятельности органов внутренних дел по расследованию уничтожения или повреждения лесных насаждений, совершенных путем поджога, изучены правовые и организационные основы указанной деятельности, а также выявлены факторы, негативно влияющие на эффективность деятельности органов внутренних дел по указанному направлению. Раскрыты вопросы межведомственного взаимодействия, выявлены узкие места, а также сформулированы предложения по его совершенствованию. Обращено внимание на проблему уничтожения лесных насаждений путем поджога с целью сокрытия следов незаконных рубок. В заключение автором предложен комплекс мероприятий, реализация которых будет способствовать совершенствованию процесса расследования преступлений указанной категории и сохранению лесов в целом.

Ключевые слова: *экологическая безопасность, преступления в сфере лесопользования, лесные пожары, субъект предпринимательской деятельности, незаконная рубка леса, органы внутренних дел, межведомственное взаимодействие.*

В настоящее время проблемам охраны окружающей среды уделяется особое внимание. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» [1] криминализация и наличие теневого рынка в сфере природопользования отнесены к внутренним вызовам экологической безопасности. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

[2] определена задача сохранения биологического разнообразия, включая сохранение лесов.

Конституция Российской Федерации в главе второй, посвященной правам и свободам человека и гражданина, в ст. 42 закрепила право каждого «на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением». Помимо прав и свобод глава вторая Конституции России устанавливает перечень обязанностей. В ряду важнейших гарантий личности следует назвать обязанность «сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам» [3].

Экологическая безопасность выступает неотъемлемой составляющей национальной безопасности. Распространение оружия массового поражения, в том числе биологического, стихийные бедствия и катастрофы, чрезвычайные ситуации природного характера наносят невосполнимый ущерб как уникальной окружающей среде планеты Земля, так и хозяйственной деятельности человека, его здоровью и благополучию. Именно поэтому экологической безопасности уделяется повышенное внимание общества и государства в целом.

Не менее важна другая составляющая национальной безопасности – пожарная безопасность. Гибель людей, огромные материальные потери, невосполнимый ущерб окружающей природной среде, гибель диких животных и птиц – вот далеко не полный перечень негативных последствий нарушения пожарной безопасности.

По данным ФКУ «ГИАЦ МВД России», за последние пять лет прослеживается тенденция увеличения количества регистрируемых экологических преступлений: в 2014 г. зарегистрировано 25,5 тыс. преступлений, в 2015 г. – 24,7, в 2016 г. – 23,7, в 2017 г. – 24,4, в 2018 г. – 23,9 и 2019 г. – 26,1 тыс. преступлений. Однако, по экспертным оценкам, реальный рост экологических преступлений намного больше [4, с. 98–111].

В то же время количество уничтожения и повреждения лесных насаждений за период с 2016 по 2019 гг. незначительно увеличилось: с 598 преступлений в 2016 г. до 645 – в 2019 г. Количество расследованных преступлений за указанный период напротив сократилось: с 43 преступлений в 2016 г. до 39 – в 2018 г. За первое полугодие 2019 г. зарегистрировано 348 преступлений рассматриваемой категории, из которых расследованы уголовные дела лишь о 17 преступлениях. До суда доходят всего лишь 6 % дел по ст. 261 УК РФ.

Такая низкая результативность расследования в первую очередь обусловлена отсутствием должного взаимодействия между лесной охраной, которая выявляет факты правонарушений, и орга-

нами, осуществляющими предварительное следствие и дознание, вследствие чего значительная часть преступлений не раскрывается и, соответственно, виновные уходят от ответственности, и не происходит возмещение ущерба.

Наибольшее количество преступлений, предусмотренных статьей 261 УК РФ, по итогам за 2019 г. совершено на территории Забайкальского края, Мурманской области, Республики Карелия, Приморского края, Республики Коми, Курганской, Иркутской, Челябинской областей, Республики Бурятия и Московской области.

Уничтожение и повреждение лесных насаждений наносят значительный урон экономике, снижают качество жизни населения. По данным Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоза), ущерб от лесных пожаров в Российской Федерации в 2019 г. составил более 14 млрд руб.

В пятерку наиболее пожароопасных регионов в 2019 г. вошли Иркутская область, Забайкальский, Красноярский, Приморский и Хабаровский края, а также Республика Саха (Якутия).

В России ежегодно в среднем регистрируется около 16 тыс. лесных пожаров, из них около 1,5 тыс. являются крупными; площадь, пройденная огнем на землях лесного фонда, в среднем составляет около 6 млн га (60 тыс. кв. км) [5, с. 8–12].

Лесным пожаром является стихийное распространение огня в лесу, в результате которого уничтожаются или повреждаются лесные насаждения. Стихийность возникновения и распространения огня, уничтожение или повреждение лесного массива, как правило, на значительной площади можно считать основными признаками лесного пожара.

Особенностью лесных пожаров является значительное отличие их ежегодных показателей от средних многолетних значений. Так, по данным Рослесхоза, наиболее неблагоприятными за последние 15 лет наблюдений в данном отношении являются 2003 и 2012 гг., в каждый из которых было зарегистрировано более 30 тыс. лесных пожаров на площади около 14 млн га (140 тыс. кв. км), а наиболее благоприятными – 2001, 2004, 2005 гг.: по 2–5 тыс. пожаров на площади 0,2–1 млн га (2–10 тыс. кв. км.) [6].

Печальное первенство как по количеству пожаров, так и по площади, пройденной огнем, традиционно принадлежит Сибирскому и Дальневосточному федеральным округам, где ежегодно регистрируется около 60 % от количества всех лесных пожаров в России. При этом их площадь составляет более 95 % от общей площади, пройденной в таких пожарах огнем.

Главным фактором, влияющим на возникновение лесных пожаров, является антропогенный – более 85 % лесных пожаров возникает по вине человека. Основной среди иных причин возникновения лесных пожаров являются грозовые разряды. По некоторым оценкам, лишь небольшая доля пожаров (около 1,5 % от их общего числа) может считаться стихийным бедствием. Подавляющее же количество возгораний рукотворно [7, с. 99–104].

В связи со сложившейся ситуацией с лесными пожарами на территории Сибирского федерального округа в 2019 г. Председателем Правительства Российской Федерации дано специальное поручение Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Следственному комитету Российской Федерации и МВД России провести проверки на предмет выявления намеренного создания лесных пожаров как способа сокрытия незаконной заготовки древесины.

Неосторожное обращение с огнем, равно как и умышленные поджоги, наносят невосполнимый вред лесному богатству России, влекут за собой материальный ущерб, гибель людей, животного и растительного мира, уничтожение объектов инфраструктуры. Эффективное расследование, раскрытие данных преступлений и возмещение ущерба – важнейшие задачи, стоящие перед органами предварительного следствия МВД России.

Особенностью расследования уголовных дел, возбужденных по признакам составов преступления, предусмотренным ст. 261 УК РФ (Уничтожение или повреждение лесных насаждений), является сложность в установлении объективных причин возникновения лесных пожаров, уничтожение огнем следов преступления, а также совершение преступлений в условиях неочевидности. Только в случае задержания гражданина непосредственно в момент совершения деяния существует вероятность сбора доказательной базы (как правило, это лица, находящиеся в состоянии алкогольного опьянения или нуждающиеся в принудительном медицинском лечении). Данные факторы оказывают существенное влияние на установление лиц, виновных в возникновении лесных пожаров.

Основная масса преступлений, связанных с лесными пожарами, расследуется дознавателями органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы, к подследственности которой, в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 151 УПК РФ, отнесены преступления, предусмотренные ч.ч. 1 и 2 ст. 261 УК РФ. Они же, как правило, выезжают на место происшествия и производят его осмотр, проводят доследственные проверки в порядке ст. 144-145 УПК РФ, в том числе пожарно-техническое исследование по установлению причины лесного пожара. В случае если пожарно-техни-

ческим исследованием установлена причина лесного пожара – поджог, собранный материал передается в следственное подразделение органов внутренних дел.

В 2019 г. в производстве органов предварительного следствия МВД России находилось 131 уголовное дело о преступлениях, предусмотренных ст. 261 УК РФ, (+31,3 %, АППГ – 90). Нераскрытыми остались 84 преступления, или 64,1 %, предварительное следствие по которым приостановлено по п. 1 ч. 1 ст. 208 УПК РФ (АППГ – 51, или 56,7%).

Недостаточная раскрываемость данного вида преступлений обусловлена, как правило, поздним направлением в органы внутренних дел материалов для проведения проверки в порядке ст. 144 УПК РФ либо принятием к производству следователями органов внутренних дел уголовных дел, изъятых по постановлениям надзирающих прокуроров из органов дознания МЧС России.

Размер ущерба, причиненного по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 261 УК РФ, находившихся в производстве следователей МВД России в 2019 г., составил свыше 1,3 млрд руб., по оконченным уголовным делам – свыше 589,7 млн руб. Возмещение ущерба на досудебной стадии уголовного судопроизводства обеспечено на сумму не более 19,6 млн руб., или 3,33 % от ущерба по оконченным уголовным делам (среднероссийский показатель возмещения ущерба по экологическим преступлениям – 15 %).

Согласно статистическим данным ФКУ «ГИАЦ МВД России» в 2019 г. на 0,5 % возросло количество зарегистрированных преступлений по ст. 261 УК (с 642 до 645).

В производстве органов предварительного следствия МВД России в 2019 г. находилось 131 уголовное дело о преступлениях, предусмотренных ст. 261 УК РФ (+31,3 %, АППГ – 90), из них 61 – принято по постановлению прокурора от органов дознания МЧС России (ч. 1 и 2 ст. 261 УК РФ), 66 – возбуждены по ч. 3 и 4 ст. 261 УК РФ по результатам рассмотрения материалов, поступивших из органов МЧС России (+22,7 %, АППГ – 51).

Только по 7 уголовным делам о преступлениях, связанных с лесными пожарами, материалы направлены в суд (+14,3 %, АППГ – 6), которые находились в производстве следственных подразделений ГСУ (СУ) ГУ (У) МВД России по Московской, Нижегородской, Архангельской, Курганской и Оренбургской областям, в ГСУ ГУ МВД России по Краснодарскому краю.

Вместе с тем количество уголовных дел, приостановленных по данному основанию, остается значительным. Это обстоятельство обусловлено прежде всего ненадлежащим взаимодействием

органов, осуществляющих функции в области лесного хозяйства, с правоохранительными органами, связанным с поздним сообщением о лесном пожаре.

По данным МЧС России, информация об уничтожении лесных насаждений зачастую поступает в органы ГПН ФПС только после тушения пожара, проведения расчета ущерба, причиненного лесному фонду, составления протокола о лесном пожаре (срок подготовки данных материалов может составлять до 1 месяца).

Для решения проблемы раскрытия, расследования преступлений в сфере лесопользования, возмещения причиненного данными преступлениями ущерба Следственным департаментом МВД России совместно с заинтересованными ведомствами принято участие в разработке совместного приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации и Федеральной таможенной службы от 8 ноября 2018 г. №740/758/502/598/104/1807 «Об утверждении Инструкции о порядке взаимодействия при выявлении, пресечении, расследовании и раскрытии преступлений в сфере лесопользования». Данный приказ только 13 февраля 2020 г. прошел государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации и был введен в действие.

Основным предметом правового регулирования приказа является установление порядка:

- взаимодействия правоохранительных органов и органов, осуществляющих полномочия в области лесных отношений, контрольнонадзорных органов, в том числе в ходе обмена информацией при выявлении, пресечении, расследовании и раскрытии преступлений в сфере лесопользования, а также при рассмотрении сообщений о преступлениях в сфере лесопользования;

- осуществления прокурорского надзора за исполнением законов при взаимодействии правоохранительных органов и органов, осуществляющих полномочия в области лесных отношений, при выявлении, пресечении, расследовании и раскрытии таких преступлений;

- возмещения ущерба, причиненного преступлениями.

Полагаем, что введение в действие указанного нормативного правового акта позволит решить вопрос своевременности сообщения о лесном пожаре в органы дознания и следствия, определить

порядок доставки следственно-оперативных групп для проведения необходимых следственных действий, что будет способствовать повышению качества взаимодействия органов ГПН ФПС с органами внутренних дел субъектов Российской Федерации и уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений при расследовании и раскрытии преступлений в сфере лесопользования, установлении лиц, виновных в возникновении лесных пожаров.

Кроме того, по мнению МЧС России, своевременное получение сигнала о лесном пожаре невозможно также в силу недостаточного уровня внедрения информационных систем мониторинга лесов, предназначенных для предупреждения и раннего обнаружения лесных пожаров, систем контроля проезда легкового и грузового автомобильного транспорта в лесные массивы, привлечения беспилотной авиации.

Анализ имеющейся следственной практики по уголовным делам о преступлениях рассматриваемой категории показал, что основной сложностью, с которой сталкиваются следователи следственных органов МВД России при расследовании, является установление количества поврежденных или уничтоженных лесных насаждений и определения причиненного ущерба, ввиду того, что площадь лесного массива, пораженного огнем, охватывает несколько лесных участков, зачастую расположенных в удаленных и труднодоступных местностях.

К числу проблемных вопросов также следует отнести уничтожение лесных насаждений путем поджога, обусловленное недобросовестной конкуренцией субъектов предпринимательской деятельности в борьбе за право вырубок леса с наименьшими накладными расходами, либо сокрытия следов незаконных рубок.

В 2019 г. МВД России совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации проводились проверки фактов намеренного создания лесных пожаров с целью возможного сокрытия незаконной заготовки древесины. Факты намеренного создания лесных пожаров, в том числе как способа сокрытия незаконной рубки лесных насаждений, проверялись в ходе расследования уголовных дел следователями ГУ (У)МВД России по Забайкальскому, Красноярскому краям и Иркутской области.

Факт умышленного поджога лесных насаждений с целью сокрытия незаконной рубки леса подтвердился в Красноярском крае, где расследуется уголовное дело в отношении индивидуального предпринимателя К. Так, 03.09.2019 СО ОМВД России по Богу-

чанскому району возбуждено уголовное дело № 11901040063000396 по ч. 3 ст. 261 УК по факту уничтожения пожаром 05.08.2019 лесных насаждений в квартале 529 Чуноярского участкового лесничества Чунского лесничества на площади 1 га с причинением ущерба государственному лесному фонду в размере 76 тыс. рублей. В ходе расследования установлена причастность к совершению поджога К., который в ходе допроса в качестве подозреваемого дал признательные показания.

С уголовным делом в одном производстве соединены 4 уголовных дела, возбужденных СО ОМВД России по Богучанскому району по фактам незаконных рубок лесных насаждений в кварталах 529, 494, 131 и 140 Чуноярского участкового лесничества с причинением ущерба государственному лесному фонду в размере 889 тыс. руб.

21.12.2019 К. предъявлено обвинение в совершении преступлений, предусмотренных п. «г» ч. 2 ст. 260, ч. 3 ст. 260 (3 эпизода), ч. 3 ст. 261 УК РФ. Расследование по уголовному делу продолжается [8].

В соответствии с поручением заместителя председателя Правительства Российской Федерации В. В. Абрамченко от 14 апреля 2020 г. № ВА-П11-20пр органами предварительного следствия МВД России осуществляются проверки фактов поджогов лесных насаждений с целью сокрытия незаконной рубки леса и привлечения виновных в совершении преступлений к уголовной ответственности.

Только в 1 полугодии 2020 г. факты поджога лесных насаждений с целью сокрытия незаконных рубок леса выявлены в Иркутской области (3) и Красноярском крае (2), где продолжается расследование уголовных дел о преступлениях предусмотренных ст.ст. 260 и 261 УК РФ [9].

Одним из негативных факторов, провоцирующих возникновение лесных пожаров, выступает неконкурентная борьба субъектов предпринимательства за право вырубки леса. Корыстная мотивация заключается в создании условий для вырубки лесов с наименьшими накладными затратами на транспортировку древесины.

Умышленные поджоги чаще связаны не с попытками замаскировать незаконную вырубку, а с желанием недобросовестных предпринимателей получить тендеры на вырубку лесов в доступных областях. Поджигается специально лес в тех районах, где это находится в инфраструктуре дорог. Это экономически и технологически доступный лес.

Чаще всего вырубать такой лес нельзя по закону, это может быть, например, зеленая зона вокруг городов или водозащитные леса. После их поджогов формируется низовой пожар, который как правило не уничтожает древесину, но может ударить по корневой

системе дерева и повредить его. После такого пожара инициируется проведение экспертизы таких лесов в целях обоснования проведения соответствующего тендера или аукциона на выкуп права на вырубку этого леса.

С учетом сложившейся ситуации в сфере лесозаготовок конкретного региона круг субъектов предпринимательской деятельности, вовлеченных в этот бизнес, не сложно определить выгодоприобретателей таких незаконных и недобросовестных действий. Таким образом, проверка указанной версии потенциально может быть перспективной в части установления исполнителей подобных поджогов леса.

В целях повышения эффективности раскрытия и расследования преступлений, связанных с лесными пожарами, предлагаем к реализации органам предварительного следствия территориальных органов МВД России следующий комплекс мероприятий:

- расширять практику фиксации преступлений, связанных с лесными пожарами, при помощи беспилотников и стационарных способов аудио-, фото- и видеофиксации, что будет способствовать более полному формированию доказательственной базы и в целом повышению эффективности следствия;

- в обязательном порядке отрабатывать с привлечением оперативных сотрудников версию умышленного поджога леса в целях создания условий для последующей вырубки (проведения торгов и аукционов), а также версию возможного сокрытия следов незаконной вырубки;

- продолжить совершенствование взаимодействия подчиненных органов предварительного следствия с органами управления лесным хозяйством, подразделениями ГПС в рамках межведомственных рабочих групп, а также оперативными подразделениями органов внутренних дел, особенно на первоначальном этапе раскрытия и расследования преступлений, с учетом разграничения подследственности;

- на период высокой пожарной опасности контролировать работу постоянно действующих специализированных следственно-оперативных групп в горрайорганах, расположенных на территориях, наиболее подверженных лесным пожарам;

- совместно с органом лесного хозяйства проводить профилактические мероприятия, направленные на предупреждение лесных пожаров, сбережение леса и соблюдение правил пожарной безопасности в лесах (выступления в средствах массовой информации, беседы среди населения);

- анализировать судебно-следственную практику по делам данной категории, своевременно реагировать на возникающие

вопросы, которые необходимо решать совместно с заинтересованными органами, при необходимости направлять обобщенные представления в органы управления лесным хозяйством;

– в целях повышения профессионального уровня сотрудников, специализирующихся на расследовании уголовных дел данной категории, продолжить проведение совместных семинаров-занятий следователей, дознавателей ГПС, работников лесного хозяйства и других заинтересованных служб.

Полагаем, что реализация предложенных мер будет способствовать повышению эффективности деятельности органов внутренних дел по раскрытию и расследованию уничтожения или повреждения лесных насаждений, совершенных путем поджога, и сохранению лесов в целом.

Список литературы:

1. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 // СЗ РФ. 2017. 24 апреля № 17. Ст. 2546.

2. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (в ред. Указа Президента РФ от 19.07.2018 № 444) // СЗ РФ. 2018. 14 мая. № 20. Ст. 2817; 2018. 23 июля. № 30. Ст. 4717.

3. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. 4 августа. № 31. Ст. 4398.

4. *Редникова Т. В.* Организованная экологическая преступность в России и за рубежом: криминологическая характеристика и меры противодействия // *Lex russica*. 2018. № 9.

5. *Антонченко В. В.* Обеспечение пожарной безопасности лесных и иных насаждений: уголовно-правовой аспект // *Экологическое право*. 2018. № 3.

6. Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства. URL: <http://www.rosleshoz.gov.ru/media/event> (дата обращения: 10.08.2020).

7. *Антонченко В. В.* Криминальные пожары // *Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (электронный журнал)*. СПб.: ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России», 2015. № 3 (15).

8. Обзор о практике предупреждения, выявления, раскрытия и расследования преступлений, связанных с незаконными рубка-

ми лесных насаждений, оборотом древесины, уничтожением или повреждением лесных насаждений путем поджога, или иным общественно опасным способом, и практика возмещения причиненного этими преступлениями ущерба в 2019 году // Письмо Следственного департамента МВД России от 30.03.2020 № 17/3-10579.

9. Обзор о деятельности органов предварительного следствия в системе МВД России по противодействию преступлениям в сфере лесопользования в первом полугодии 2020 года и проблемных вопросов взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти при их расследовании // Письмо Следственного департамента МВД России от 31.07.2020 № 17/3-25373.

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПРИОРИТЕТЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. О. ЛАПИН,

*начальник отдела
научно-исследовательского центра,
кандидат юридических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

С. Б. ЛАПИНА,

*старший преподаватель
кафедры экономики и бухгалтерского учета,
кандидат экономических наук
(Московский университет МВД России
имени В. Я. Кикотя)*

Аннотация: В статье рассмотрены актуальные вопросы реализации органами внутренних дел Стратегии экономической безопасности Российской Федерации в условиях современных вызовов и угроз, изучены правовое и организационные основы указанной деятельности, а также выявлены факторы, негативно влияющие на эффективность деятельности органов внутренних дел по указанному направлению. Сформулированы приоритетные направления обеспечения экономической безопасности, отражены первоочередные задачи по созданию благоприятного делового климата и содействию развития предпринимательской деятельности. Обращено внимание на необходимость обязательного привлечения ведущих ученых системы МВД России к процессу завершения работы по созданию ведомственного сегмента обеспечения экономической безопасности, а также последующего научного сопровождения мониторинга и оценки состояния экономической безопасности. В заключение статьи авторами предложен комплекс мероприятий, реализация которых будет способствовать решению отмеченных проблемных вопросов и повышению эффективности обеспечения экономической безопасности в целом.

Ключевые слова: *экономическая безопасность, преступления в сфере предпринимательской деятельности, субъект пред-*

принимательской деятельности, органы внутренних дел, экономическая деятельность.

Экономическая безопасность Российской Федерации – это один из ключевых стратегических приоритетов обеспечения национальной безопасности государства. Деятельность федеральных органов исполнительной власти, в том числе МВД России, по обеспечению экономической безопасности реализуется в соответствии со Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (далее – Стратегия) [1]. Ответственным исполнителем Стратегии выступает Минэкономразвития, а МВД России – соисполнитель. В качестве ответственного исполнителя в системе органов внутренних дел определено – ГУЭБиПК МВД России.

В соответствии с п. 2 положения о ГУЭБиПК МВД России главное управление выполняет функции головного подразделения Министерства по обеспечению экономической безопасности государства, противодействия преступлениям экономической и коррупционной направленности [2].

Согласно Стратегии к основным вызовам и угрозам экономической безопасности (в правоохранительной сфере) относятся: высокий уровень криминализации и коррупции в экономической сфере, а также сохранение значительной доли теневой экономики.

Приоритетными направлениями государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности определены:

- обеспечение безопасности экономической деятельности;
- осуществление контроля в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, предотвращение картельных сговоров;
- борьба с нецелевым использованием и хищением государственных средств, коррупцией, теневой и криминальной экономикой;
- противодействие переводу безналичных денежных средств в теневой оборот наличных денежных средств и легализации доходов, полученных преступным путем от предикатных экономических преступлений;
- профилактика, предупреждение и предотвращение рейдерских захватов, иных преступных и противоправных действий в хозяйственно-финансовой сфере, осуществляемых в том числе с вовлечением представителей правоохранительных, регулирующих и контрольно-надзорных органов, государственных корпораций и компаний с преобладающим участием Российской Федерации;

– создание условий, исключающих возможность сращивания интересов должностных лиц бизнес-структур и представителей государственных органов, профилактика и предупреждение формирования коррупционных схем их взаимодействия, в том числе с участием в этих схемах представителей бизнеса иностранных государств;

– предотвращение преднамеренного банкротства и иных противоправных действий в отношении субъектов экономической деятельности.

В целях всестороннего анализа складывающейся ситуации в экономике России и ее устойчивости к различного рода внутренним и внешним угрозам и вызовам Минэкономразвития организован мониторинг и оценка состояния экономической безопасности в Российской Федерации [3]. По результатам Правительство Российской Федерации ежегодно готовит доклад Президенту Российской Федерации о состоянии экономической безопасности и мерах по ее укреплению.

Вместе с тем требования государственной политики в данной сфере по отношению к органам внутренних дел в полной мере не реализованы. Их роль и место в обеспечении экономической безопасности государства до настоящего времени четко не определены. Необходимые концептуальные документы на ведомственном уровне не утверждены (например, проект Концепции реализации в системе МВД России государственной политики по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации проходит процедуры согласования с 2018 г.). Самостоятельный предмет нормативного правового регулирования деятельности в соответствии с действующим законодательством не сформулирован. Задачи, с учетом специфики и направлений деятельности органов внутренних, не поставлены. Понятийный аппарат в сфере обеспечения экономической безопасности государства к деятельности Министерства не адаптирован. Содержание этой деятельности, этапы, а также функции и способы ее осуществления не конкретизированы. Применяемые методики, особенности организации аналитической работы, современные научные инструменты не выработаны.

В сложившейся ситуации деятельность органов внутренних дел по реализации Стратегии и отчеты о проделанной работе в указанном направлении не носят системного характера, отражая лишь отдельные результаты текущей работы в сравнении с предшествующим периодом. Принципиально важно, что такая информация не позволяет определить эффективность и достаточность принятых

мер, а следовательно, грамотно и последовательно оказывать управленческое воздействие.

Кроме того, анализ приоритетных задач по обеспечению экономической безопасности, стоящих перед органами внутренних дел, а также практики их реализации свидетельствует о наличии закономерных корреляционных связей между ними. Например, меры, направленные на противодействие коррупции, непременно окажут серьезное воздействие на сферу освоения бюджетных средств, госзаказа и нарушения антимонопольного законодательства, как, впрочем, и наоборот. Активные меры по борьбе с незаконным обналичиванием денежных средств, созданием фирм-однодневок и легализацией преступных доходов оказывают воздействие как на сферу налогообложения, сферу госзаказа, так и на коррупционные правоотношения. Следовательно, решение приоритетных задач по обеспечению экономической безопасности требует выработки комплекса мероприятий, учитывающих сложившиеся устойчивые закономерные взаимосвязи, оптимизируя одновременно степень управленческого воздействия на сферу обеспечения экономической безопасности.

Таким образом, до сих пор четко не определен ведомственный сегмент системы обеспечения экономической безопасности. Показатель оценки состояния экономической безопасности (в правоохранительной сфере) – уровень преступности в сфере экономики – не дает объективную оценку деятельности в указанной сфере. В абсолютном выражении – это количество преступлений, совершенных на территории Российской Федерации за конкретный период времени (как правило, календарный год). К числу преступлений в сфере экономики относятся составы преступлений, предусмотренные в УК РФ разделом VIII. Преступления в сфере экономики УК РФ, то есть преступления против собственности, в сфере экономической деятельности и против интересов службы в коммерческих и иных организациях. Также отсутствует декомпозиция указанного показателя, не установлены диапазоны показателя для определения степени его влияния на состояние обеспечения экономической безопасности и др.

В то же время на расширенной коллегии МВД России Президент Российской Федерации В. В. Путин обратил внимание на то, что экономическая безопасность заключается не в том, чтобы в каждом предпринимателе видеть потенциального нарушителя. А в защите нашего, отечественного бизнеса, наших законопослушных граждан, которые создают, создают новые рабочие места, сами работают. Именно такая работа в области экономической без-

опасности призвана служить важнейшим элементом формирования привлекательного, комфортного, цивилизованного делового климата в стране [4].

Полагаем, что реализация МВД России функции обеспечения экономической безопасности не может быть полноценно выполнена без научного и методического сопровождения, которого, по нашему мнению, в настоящее время не хватает. Особенно это важно на этапе разработки ведомственных документов стратегического планирования в указанной сфере и организации мониторинга деятельности органов внутренних дел по обеспечению экономической безопасности.

В этой связи отметим, что вопросы обеспечения экономической безопасности разрабатывались с середины 90-х гг., когда впервые академик Л. И. Абалкин сформулировал понятие «экономической безопасности» как совокупности условий и факторов, обеспечивающих независимость национальной экономики, ее стабильность и устойчивость, способность к постоянному обновлению и самосовершенствованию [5, с. 5].

К настоящему времени в России уже сложились научные подходы к изучению вопросов экономической безопасности, а с 2002 г. Высшей аттестационной комиссией Минобразования России экономическая безопасность введена в число специализаций научной специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством.

Вопросы экономической безопасности достаточно детально разрабатывались как гражданскими научными и образовательными организациями (например, Институт экономики Российской академии наук, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации), так и ведомственными организациями системы МВД России (Академия управления, Санкт-Петербургский университет, Московский университет им. В. Я. Кикотя, ВНИИ МВД России).

Только за последние десять лет проблемы обеспечения экономической безопасности Российской Федерации исследовались достаточно активно (например, исследования, затрагивающие вопросы обоснования понятия и механизма экономической безопасности; государственного принуждения в механизме обеспечения экономической безопасности [6]; органы внутренних дел в системе обеспечения экономической безопасности [7]; управления органами внутренних дел по обеспечению экономической безопасности [8]; уголовной политики в сфере экономической безопасности и противодействия коррупции [9]; административно-правовых средств обеспечения экономической безопасности [10]; обеспечение экономической безопасности при вывозе капитала из России [11]; организа-

ции расследования преступлений экономической и коррупционной направленности [12]). Однако результаты указанных исследований не были должным образом переосмыслены и не получили практической реализации в рамках работы по созданию ведомственного сегмента федеральной системы управления рисками в области обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

Особо актуальным направлением обеспечения экономической безопасности в настоящее время является снижение рисков ведения предпринимательской деятельности, в том числе в части административного давления и необоснованного уголовного преследования субъектов предпринимательской деятельности. По указанному направлению, начиная с 2008 г., реализован целый комплекс мероприятий правового, организационного, информационного и иного характера, в том числе в пределах компетенции органов внутренних дел.

Несмотря на очевидные позитивные сдвиги в указанном направлении, вопросы соблюдения гарантий субъектам предпринимательской деятельности в сфере уголовного судопроизводства остаются на контроле у руководства страны и Министерства.

По данным результатов социологического опроса, проведенного ФСО России в феврале 2020 г., среди основных причин возбуждения уголовного дела и уголовного преследования субъектов предпринимательской деятельности указали – конфликт с другими предпринимателями (37,6 %) и личный интерес сотрудников правоохранительных органов (41,3 %). Только каждый девятый в числе причин указал на действительное нарушение закона [13].

Как правило, незаконное давление на бизнес оказывается на следующих этапах: при производстве по делам об административных правонарушениях; при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий; в рамках доследственной проверки (ст.ст. 144-145 УПК РФ); в ходе расследования по уголовному делу.

Основные проблемы, связанные с уголовным преследованием субъектов предпринимательской деятельности, возникают в результате: отказа следственных органов (органов дознания) в возбуждении уголовных дел в отношении граждан, по мнению заявителей, причинивших ущерб субъектам предпринимательской деятельности; изъятия документов и электронных носителей информации субъектов предпринимательской деятельности сотрудниками правоохранительных органов в ходе проведения гласного оперативно-розыскного мероприятия «Обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств»; приме-

нение мер пресечения в виде заключения под стражу к субъектам предпринимательской деятельности; незаконного уголовного преследования субъектов предпринимательской деятельности.

По результатам за 2019 г., по мнению предпринимателей, полученному в рамках ранее упомянутого опроса, наиболее существенный вред их бизнесу нанесли действия по изъятию документов, наложению ареста на банковские счета и осуществление контактов правоохранительных органов с их контрагентами.

В то же время вопросы выявления и расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности не являются тривиальными и требуют серьезной профессиональной подготовки, в том числе наличия специальных знаний в области экономики и финансов. Так, почти три четверти опрошенных предпринимателей считают квалификацию следователей недостаточной для расследования преступлений экономической направленности.

Следует констатировать, что незавершенность создания ведомственного сегмента обеспечения экономической безопасности повышает риски негативного влияния теневой экономики, экономической и коррупционной преступности на нашу легальную экономику, а также снижает эффективность деятельности органов внутренних дел по ее обеспечению.

Особую актуальность вопросы обеспечения экономической стабильности и безопасности государства приобретают в условиях мировых экономических кризисов, экономических санкций и иных факторов, оказывающих существенное негативное влияние на экономику (например, пандемия коронавируса). В подобных ситуациях важно рационально расходовать имеющиеся у государства ресурсы, оказывать целевую поддержку и помощь, обеспечить безопасность предпринимательской и иной экономической деятельности, исключить факты незаконного обогащения и расхищения государственных средств.

Кроме того, отдельные направления обеспечения экономической безопасности в настоящее время получили самостоятельную регламентацию. Например, в сфере реализации антимонопольной политики [14] и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем [15].

В целях снижения рисков ведения предпринимательской деятельности и оказания давления со стороны правоохранительных органов, а также во исполнение поручения Президента Российской Федерации (Пр-294, п. 8) создана цифровая платформа (Забизнес.рф) для приема обращений субъектов предпринимательской деятельности в связи с оказанием на них давления со стороны правоох-

ранительных органов [16]. Уже разработан порядок рассмотрения обращений субъектов предпринимательской деятельности в связи с оказанием на них давления со стороны правоохранительных органов [17]. Контроль за рассмотрением каждого обращения поручен руководителям структурных подразделений центрального аппарата МВД России.

Для организации дальнейшей работы органов внутренних дел по обеспечению экономической безопасности предлагаем к реализации комплекс следующих мероприятий:

1. Совместно с ответственным исполнителем за реализацию Стратегии обеспечения экономической безопасности Российской Федерации (Минэкономразвития) определить ведомственный сегмент ответственности МВД России, показатели оценки и пороговые значения, степень влияния и зависимость общей оценки экономической безопасности от преступлений в сфере экономики. Для этой работы в обязательном порядке рекомендуется привлечь ведущих ученых системы МВД России в области экономики и экономической безопасности.

2. С учетом опыта подготовки документов стратегического планирования, в том числе в органах внутренних дел, а также для более фундаментальной проработки вопросов обеспечения экономической безопасности, предлагаем организовать комплексное междисциплинарное научное исследование (в рамках научных специальностей 12.00.01, 12.00.08, 12.00.09, 12.00.11, 12.00.12, 12.00.14, 08.00.05), цель которого состояла бы в получении нового знания о состоянии экономической безопасности в современной России, включая условия и факторы, оказывающие на нее влияние, тенденции и возможности прогностической оценки состояния экономической безопасности как на федеральном, так и на региональном уровнях, а также выработка мер, направленных на повышение эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации.

К числу ключевых задач такого исследования следует отнести: систематизацию теоретических основ обеспечения экономической безопасности; обобщение практики деятельности подразделений по обеспечению экономической безопасности на федеральном и региональном уровнях; определение структуры и содержания ведомственного сегмента МВД России по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации, разработке методических рекомендаций по его формированию; определение количественных и качественных показателей оценки уровня угроз, обоснование их пороговых (критических) зна-

чений; разработке проекта Концепции реализации в системе МВД России государственной политики по обеспечению экономической безопасности; выработку предложений по организации и методике мониторинга деятельности органов внутренних дел по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации (на постоянной основе).

3. С учетом определения двух приоритетных задач обеспечения экономической безопасности (защиты от преступных посягательств бюджетных средств и защиты прав добросовестных предпринимателей от необоснованного уголовного преследования):

3.1. Предусмотреть проведение целевых междисциплинарных мониторинговых исследований по вопросам, входящим в проект доклада Президенту Российской Федерации о состоянии экономической безопасности и мерах по ее укреплению, в том числе по выявлению и расследованию преступлений в сфере предпринимательской деятельности.

3.2. Продолжить мониторинг правоприменительной практики по расследованию преступлений в сфере предпринимательской деятельности с привлечением к анализу его результатов ведущих учебных системы МВД России в указанной сфере.

3.3. Организовать работу по подготовке базового Руководства для следователей по расследованию преступлений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

4. На основе анализа результатов мониторинга правоприменительной практики, положительного опыта и результатов мониторинговых междисциплинарных научных исследований в рассматриваемой сфере – разработать материалы для проведения краткосрочных курсов повышения профессионального мастерства следователей по расследованию преступлений в сфере предпринимательской деятельности. В основе таких материалов должны быть живые примеры практики расследования преступлений (типовые схемы совершения преступлений, типовые проблемные ситуации, возникающие в ходе расследования, и, соответственно, алгоритмы (пошаговые) следственных и оперативно-розыскных мероприятий, их комбинаций, направленные на разрешение проблемных ситуаций).

5. На базе кадрового ядра, обеспечивающего обслуживание и методическое обеспечение соответствующих специализаций расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности, а также с привлечением ведущих специалистов из образовательных и научных организаций системы МВД России подготовить следователей-методистов (коучей), которые в короткие сроки мог-

ли бы давать своего рода мастер-классы по организации расследования преступлений. Такая работа с учетом современных телекоммуникационных технологий может проводиться дистанционно без командирования сотрудников из отдаленных субъектов Российской Федерации.

6. В целях комплексного информационного сопровождения работы ведомственного сегмента обеспечения экономической безопасности необходимо инициировать разработку электронного сервиса ИСОД МВД России для научного и методического обеспечения расследования, прежде всего преступлений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Таким образом, весьма важно накопленные теоретические знания, в том числе в научных и образовательных организациях системы МВД России, перевести в практическую плоскость и создать механизм обеспечения органами внутренних дел экономической безопасности, определить приоритетные направления, установить показатели и их пороговые значения, создать систему постоянного мониторинга за состоянием экономической безопасности (в рамках ведомственного сегмента), обеспечивающего разработку среднесрочных и долгосрочных прогнозов ее состояния, а также выработку МВД России стратегических решений в сфере обеспечения экономической безопасности.

Список литературы:

1. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31.08.2020).

2. Об утверждении Положения о Главном управлении экономической безопасности и противодействия коррупции Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 16 марта 2015 г. № 340 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31.08.2020).

3. Об организации в Минэкономразвития России работы по мониторингу и оценке состояния экономической безопасности Российской Федерации: приказ Министерства экономического развития РФ от 3 октября 2018 г. № 532 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31.08.2020).

4. Материалы заседания расширенной коллегии МВД России, состоявшейся 26 февраля 2020 г. URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/persons/310/events/62860> (дата обращения: 31.08.2020).

5. *Абалкин Л. И.* Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение. Вопросы экономики. 1994. № 12.

6. *Макарейко Н. В.* Государственное принуждение в механизме обеспечения экономической безопасности: теоретические и прикладные проблемы: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Нижний Новгород, 2016.

7. *Белов О. С.* Органы внутренних дел в системе обеспечения экономической безопасности: организационные и правовые вопросы (По материалам Приволжского Федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. М., 2004.

8. *Варсеев В. В.* Управление органами внутренних дел по обеспечению экономической безопасности: монография. М.: Спутник+, 2015.

9. *Александрова И. А.* Современная уголовная политика по обеспечению экономической безопасности и противодействию коррупции: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08. Нижний Новгород, 2016.

10. *Максимов С. Н.* Административно-правовое обеспечение экономической безопасности в Российской Федерации: концептуальные и методологические аспекты: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14. М., 2014.

11. *Латина С. Б.* Обеспечение экономической безопасности при вывозе капитала из России: монография. М.: Научный консультант, 2020.

12. *Ефремова Е. А.* Организация расследования преступлений экономической направленности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. М., 2014.

13. Доклад Президенту Российской Федерации Уполномоченного по защите прав предпринимателей за 2019 год // Приложение – Уголовное преследование предпринимателей: проблемы и решения. Результаты социологического опроса «Мнение экспертов о защите прав предпринимателей». URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/4.pdf> (дата обращения: 31.08.2020).

14. Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции: Указ Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31.08.2020).

15. Концепция развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным

путем, и финансированию терроризма (утв. Президентом Российской Федерации 30.05.2018) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31.08.2020).

16. Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898> (дата обращения: 31.08.2020).

17. О порядке рассмотрения в Министерстве внутренних дел Российской Федерации обращений, размещенных на цифровой платформе для работы с обращениями субъектов предпринимательской деятельности в связи с оказанием на них давления со стороны правоохранительных органов: распоряжение МВД России от 9 сентября 2019 г. № 1/10132.

МОЖНО ЛИ ОЦЕНИВАТЬ ПОЛИЦИЮ ОПРОСАМИ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ? (АНАЛИЗ CASE-STUDY)

Ю. В. ЛАТОВ,

*главный научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
доктор социологических наук
(Академия управления МВД России)*

А. А. СИТКОВСКИЙ,

*заместитель начальника
научно-исследовательского центра,
кандидат юридических наук
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. Проанализирован case-study, когда в 2018 г. ГУ МВД России по Челябинской области оказалось на одном из самых первых мест по ведомственным критериям, — но на самом последнем месте по данным опроса общественного мнения. В этом примере проявились системные противоречия мониторинговых опросов общественного мнения, которые отражают скорее социальную напряженность в регионе, чем отношение местных жителей к ОВД.

Ключевые слова: общественное мнение, социология полиции, модель *community policing*.

Внедрение в постсоветской России практик мониторинга общественного мнения о полиции следует рассматривать как один из результатов перехода к модели «community policing» [2, с. 110–114; 4, с. 88–92; 6, с. 43–51]. Речь идет об ориентации на *партнерскую модель* организации полицейской деятельности, предполагающую постоянное сотрудничество между полицией и обслуживаемым населением. Сущностными признаками указанной модели являются ориентация полиции на общественное мнение в процессе повседневного принятия решений, многоуровневая система гражданского контроля за деятельностью органов правопорядка всех уровней и высокая активность граждан в самостоятельном инициировании и решении общественно значимых вопросов в сфере правоохранительной деятельности.

В этом процессе важным рубежом стало принятие Федерального закона Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Он не только символически менял название правоохранительных органов с советского на западный лад – с «милиции» на «полицию». Этот федеральный закон провозглашал переход именно к партнерской модели, когда деятельность полиции открыта для граждан и организаций гражданского общества (ст. 8), где полицейские опираются на общественное доверие и поддержку граждан (ст. 9). Накопленный с 1980-х гг. опыт проведения опросов россиян об их отношении к полиции нашел отражение в п. 5 ст. 9: «Федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел проводит постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества». Результаты опросов общественного мнения должны, согласно данному федеральному закону, не только оглашаться через СМИ, но и быть «одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции». Действительно, с 1997 г. ежегодно по заказу МВД России проводятся общероссийские опросы по репрезентативной выборке (с 2016 г. их проводит ФСО России), во время которых респондентов спрашивают, прежде всего, об их доверии к органам внутренних дел, об их оценках эффективности работы органов, а также о чувстве защищенности от преступности и виктимности (как часто граждане становятся жертвами правонарушений). Результаты этих опросов общественного мнения являлись в 2010-е гг. одним из главных критериев оценки деятельности органов внутренних дел.

При анализе результатов общероссийских опросов о доверии граждан полиции внимание чаще всего обращают на абсолютные показатели доверия (процент граждан, доверяющих полиции), которые в России ниже, чем в странах Запада [1]. Однако гораздо более важной проблемой является иной вопрос – об интерпретации и, соответственно, о возможностях практического использования результатов опросов общественного мнения о полиции. Яркой иллюстрацией данной проблемы является «казус Челябинска-2018», над объяснением которого авторы данной статьи работали как эксперты. Сущность его в следующем.

При проведении очередного мониторинга общественного мнения об органах внутренних дел весной 2018 г. в отношении полиции Челябинской области были зафиксированы исключительно низкие оценки респондентов. Результаты опроса по репрезентативной выборке, проведенного ФСО России в мае 2018 г., показали, в частности, что доверие органам внутренних дел в Челябинской области

выразили лишь 24,3 % респондентов, в то время как противоположной позиции придерживались 60,5 %. Показатель доверия населения к челябинской полиции в 2018 г., по данным ФСО России, был существенно ниже средних показателей и по Уральскому федеральному округу (35,30 %), и по России в целом (39,4 %). По данному показателю регион в рейтинге субъектов России оказался на самом последнем (85-м) месте. Другие показатели мониторинга мнений граждан о полиции – защищенность, эффективность и виктимность – тоже оказались в Челябинской области гораздо хуже, чем в целом в Российской Федерации (табл. 1).

Таблица 1

**Показатели оценки населением деятельности полиции
по Уральскому федеральному округу, 2018 г.,
% положительных оценок**

Регионы	Показатели			
	Доверие	Защи- щенность	Эффектив- ность	Виктим- ность
Курганская область	46,5	46,2	43,3	7,5
Свердловская область	35,7	33,7	32,7	9,0
Тюменская область	51,5	61,8	51,0	5,8
Ханты-Мансийский АО – Югра	35,7	40,3	33,3	10,3
Челябинская область	24,3	25,0	23,8	15,0
Ямало-Ненецкий АО	44,7	51,0	43,0	14,0
Уральский федеральный округ	35,3	42,2	33,4	10,6
Российская Федерация	39,4	36,7	38,2	8,2

Приведенные данные опроса ФСО показывали, казалось бы, что работу органы внутренних дел в Челябинской области трудно назвать даже удовлетворительной. Это парадоксально противоречи-

ло тому, что ведомственная оценка (на основе внутренних показателей – количества задержанных, раскрываемости преступлений и т. д.) работы ГУ МВД России по Челябинской области, наоборот, являлась в 2018 г. очень высокой (в частности, по итогам сентября – октября 2018 г. – 2-е место среди всех территориальных подразделений по России). Поскольку критериями общей оценки работы полиции являются и ведомственная оценка, и оценка общественным мнением, то возник парадоксальный казус: руководство Министерства внутренних дел России должно было, согласно ведомственным оценкам, полицейских Челябинской области награждать, а согласно данным мониторинга общественного мнения – наоборот, наказывать.

Чтобы объяснить противоречие между высокими ведомственными оценками и низкими оценками общественного мнения о работе ГУ МВД России по Челябинской области, ведомственными и гражданскими социологами, включая авторов данной статьи, проводилось дополнительное исследование ситуации в данном регионе¹. Его результаты показывают, что в объяснении «казуса Челябинска-2018» сливаются особенности данного конкретного региона и общие проблемы системы оценивания работы полиции при помощи опроса общественного мнения.

Для понимания парадоксальной ситуации в Челябинской области надо помнить, что это – старопромышленный южноуральский регион, центр российской черной металлургии. Как и все старопромышленные регионы, он с конца XX в. переживает системный кризис: очень плохая экология, относительно низкие зарплаты и гарантии занятости, «пролетарский» образ жизни, регулярные конфликты местных властей с общественными организациями. В 2018 г. Челябинская область занимала 4-е место среди всех регионов РФ по общему количеству зарегистрированных преступлений, хотя по населению – лишь 10-е. Практически каждый третий взрослый (в возрасте от 14 до 80 лет) мужчина когда-либо привлекался к уголовной ответственности.

Кроме этих общих факторов, постоянно действующих в этом регионе, на парадоксальные результаты опроса в 2018 г. повлияли и некоторые конъюнктурные факторы. Мониторинговый социологический опрос проводился в Челябинской области в мае 2018 г., когда в регионе наблюдался существенный всплеск социальной напряженности. С одной стороны, этот всплеск связан с протестами против неблагоприятной экологической обстановки. С другой стороны, на экологические протесты наложился нелицеприят-

¹ Далее использованы некоторые материалы из аналитической справки [7].

ные мнения некоторых граждан о силовых действиях полиции во время несанкционированной акции протеста 5 мая 2018 г. «Он нам не царь» сторонников А. Навального: в СМИ сообщали, что в Челябинске полицией задержано больше протестующих, чем где-либо еще по стране.

Объясняя парадоксальный «казус Челябинска-2018», эксперты-социологи подчеркивают, что оценки общественного мнения не могут не отличаться от ведомственных оценок. У них принципиально разные критерии: ведомственные оценки характеризуют *фактическую результативность* работы полиции, в то время как оценки граждан – *имидж* полиции, тесно связанный с имиджем государственной власти в целом. Расхождения между этими оценками вполне типичны по двум основным причинам.

Первая причина – отсутствие у большинства респондентов россиян личного опыта взаимодействия с полицией. Участвующие в опросе граждане делятся на две категории: одни из них лично сталкивались с работой полиции (хотя бы с дорожной полицией и участковыми), другие – и их большинство – никогда с ней не сталкивались и судят об этой работе по сообщениям СМИ либо по отзывам своих знакомых. Правда, спецификой Челябинской области является, как упоминалось, высокая криминальность, поэтому личное «знакомство» с работой полиции в этом регионе встречается относительно часто. Однако это знакомство осуществлялось в таких «ролях», которые усиливают негативную окраску оценок работы полиции.

Вторая причина – это хорошо известный социологам эффект ореола, когда оценку части дают на основании оценки целого. В данном случае речь идет о том, что в России (и не только в ней) оценки гражданами полиции во многом производны от оценок государственной власти в целом, причем не только на региональном, но и на общегосударственном уровне. При этом граждане слабо учитывают, в какой степени именно полиция ответственна за те или иные недостатки системы государственного управления. Поскольку сотрудники полиции являются ближайшими к гражданам представителями государственного аппарата, то их часто оценивают даже хуже, чем этот аппарат в целом, в то время как более высокопоставленных носителей власти (президента, губернаторов...) часто оценивают лучше (согласно стереотипу «хороший царь – плохие бояре»).

Указанные соображения профессиональных социологов не являлись тайной для руководства МВД России: понимая специфику Челябинской области, руководители отнюдь

не были склонны наказывать челябинских полицейских. Однако возникший казус пришлось, так сказать, «разруливать» в экстраординарном режиме: из столицы в Челябинск приезжала в служебную командировку специальная комиссия, состоящая из сотрудников ВНИИ МВД и Академии управления МВД России, которые писали по итогам проверки официальное заключение о казусной ситуации. На положительные (в пользу ГУ МВД по Челябинской области) выводы существенно повлияло то, что феноменально-низкие показатели за 2018 г. существенно отличались не только от данных предыдущего года, но и последующего (что стало известно уже после завершения работы комиссии и подтвердило ее выводы) (табл. 2).

Таблица 2

**Результаты изучения общественного мнения
о работе органов внутренних дел в Челябинской области,
по данным ФСО России, % положительных ответов**

Годы опросов	Показатели			
	Доверие	Защищенность	Эффективность	Виктимность
2017 г.	32,5	27,3	28,5	10,3
2018 г.	24,3	25,0	23,8	15,0
2019 г.	35,3	37,7	32,2	10,0

Итак, «казус Челябинска-2018» удалось благополучно урегулировать. Но как быть, если подобные ситуации – резкое расхождение динамики ведомственных оценок и оценок общественного мнения о работе ОВД в субъектах Российской Федерации – будут в дальнейшем повторяться и умножаться?

На примере «казуса Челябинска-2018» хорошо видно, что сформировавшаяся в 2000–2010-е гг. интерпретация результатов опросов граждан о полиции как оценок работы территориальных органов полиции является не совсем корректной. Сотрудники полиции могут работать более чем самоотверженно, но если регион является объективно проблемным, то при оценивании работы местной полиции граждане будут выражать негативное отношение не столько конкретно к ОВД, сколько в целом к управлению этим

регионом. Возможна и обратная ситуация, когда в успешно развивающемся регионе граждане не замечают плохой работы полиции, поскольку она скрыта общими положительными изменениями. Таким образом, мониторинг доверия россиян полиции становится сбором информации скорее о социальной напряженности в стране в целом и в различных ее регионах, чем собственно о результативности работы территориальных правоохранительных органов. Действительно, «прыгающие» результаты опроса в Челябинской области выглядят очень странно, если их трактовать как оценки работы полиции, но вполне реалистично – как оценки социальной напряженности в регионе, которая действительно может резко «прыгать» из года в год.

Представляется, что выбранный еще в 1990-е гг. путь внедрения модели партнерства милиции/полиции с обществом, основанный на приоритетном внимании к опросам общественного мнения, к 2020-м гг. частично исчерпал свой инновационно-позитивный потенциал. С одной стороны, мониторинг оценок россиянами работы органов внутренних дел удалось успешно наладить по всей России. Однако, с другой стороны, практическое использование этих оценок оказалось сильно ограниченным в силу ограниченности самого выбранного метода обратной связи полиции с гражданами.

В силу перечисленных выше обстоятельств эффективным направлением трансформации опросов общественного мнения о полиции был бы переход от опросов о доверии к полиции в целом к опросам о доверии к тем службам полиции, которые наиболее близки к гражданам. Речь идет, прежде всего, об участковых уполномоченных полиции и о дорожно-патрульной службе. Поскольку с ними граждане взаимодействуют чаще всего, то вопросы о доверии к «своему» участковому и местным сотрудникам ДПС будут восприниматься респондентами более адресно. Эффект ореола будет при этом заметно ниже, чем при опросах о доверии к полиции в целом. Более того, при опросах граждан о работе участковых уполномоченных полиции можно получать адресные оценки гражданами работы конкретных участковых [3, с. 30–33; 5, с. 41–45]). Такая трансформация опросов общественного мнения о полиции потребует, безусловно, существенной реорганизации существующих «правил игры», но она поможет существенно повысить практическое значение этих опросов.

Список литературы:

1. Гимпельсон В. Е., Монусова Г. А. Доверие полиции: межстрановой анализ // Вопросы экономики. 2012. № 11.
2. Жерновой М. В., Глухов В. В. Взаимодействие граждан и полиции: состояние и перспективы // Социологические исследования. 2013. № 7.
3. Зимин А. В. Модель организации независимой оценки результатов профессионально-служебной деятельности участковых уполномоченных полиции // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 1.
4. Зимин Е. А. Концепция «community policing»: общие предпосылки возникновения, доктринальная и практическая неопределенность // Проблемы права. 2014. № 1.
5. Латов Ю. В. Методология независимой оценки деятельности сотрудников правоохранительных органов (на примере участковых уполномоченных полиции) // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 2.
6. Майоров В. И., Дунаева О. Н. Полиция и общество: быть или не быть социальному партнерству // Социологические исследования. 2017. № 4.
7. Мониторинг общественного мнения о деятельности органов внутренних дел в субъектах Российской Федерации. М.: ВНИИ МВД, 2019.

ПОТЕНЦИАЛ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА: ОТ АНАЛИЗА И МОДЕЛИРОВАНИЯ К СИСТЕМЕ ПОДДЕРЖКИ СТРАТЕГИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

В. И. ЛАТЫШЕВ,

*главный эксперт специалист
Информационно-аналитического управления,
кандидат экономических наук
(ОАД МВД России)*

Аннотация: Статья посвящена актуальным вопросам использования возможностей искусственного интеллекта в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации. Предмет исследования определяется процессами в области применения искусственного интеллекта для обеспечения экономической безопасности государства. Целью работы является раскрытие проблемы реализации потенциала искусственного интеллекта в правоохранительной сфере. Предложены конкретные пути решения проблемы, имеющие практическую значимость для образовательного процесса и научных исследований.

Ключевые слова: *искусственный интеллект, анализ, моделирование, стратегия, правоохранительный сегмент, математический инструмент, система поддержки решений.*

Искусственный интеллект (далее – ИИ) определен Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 г. [1] как комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека.

В терминах национальных стандартов Российской Федерации [2, 3] под искусственным интеллектом понимается моделируемая (искусственно-воспроизводимая) интеллектуальная деятельность мышления человека.

Нетрудно видеть, что существенной особенностью ИИ является моделирование (имитация) интеллектуальной деятельности

человека для решения конкретных задач. В свою очередь интеллектуальная деятельность (в названных стандартах – информационно-интеллектуальная деятельность (далее – ИИД) связана с моделированием реальных процессов (функций), имеющих место в любой предметной области. Не является исключением оперативно-служебная деятельность органов внутренних дел Российской Федерации в целом или на отдельных направлениях.

В связи с этим представляет интерес практическое применение технологий ИИ в выявлении, раскрытии преступлений, прогнозировании процессов противодействия преступности, в том числе на основе применения аналитических поисковых методик и обработки больших объемов данных, в разработке систем поддержки стратегических решений, а также в вопросах научного обеспечения и подготовки кадров.

Следует отметить, что технологии искусственного интеллекта (далее – ТИИ) не появились внезапно, а связаны начиная с работы А. Тьюринга [4, 5], с развитием представлений в рассматриваемой предметной области, отраженными в многочисленных публикациях. Так, в трудах российских ученых Д. А. Поспелова [6], Г. С. Осипова [7], В. В. Кондратьева [8] разработаны математические, организационные, технологические, технические основы и инструментальные средства ИИД и ТИИ.

Перспективы, которые открывают научные достижения в области искусственного интеллекта, для прикладного применения в такой специфической сфере, как правоприменение, связаны прежде всего с ожидаемым существенным повышением эффективности оперативно-служебной деятельности.

Рассмотрим некоторые аспекты деятельности органов внутренних дел и современные информационно-технологические возможности ИИ, которые могут быть использованы для достижения указанной цели.

Одним из важнейших аспектов этой деятельности является обеспечение экономической безопасности государства. В соответствии со Стратегией (далее – Стратегия) экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года [9] к числу основных направлений государственной политики в этой сфере отнесены развитие системы государственного управления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики, создание экономических условий для разработки и внедрения современных технологий, стимулирования инновационного развития.

Принимая во внимание, что технологии искусственного интеллекта в современных условиях приобрели определяющую роль

в качестве инструмента инновационного развития, покажем их потенциал в обеспечении экономической безопасности.

Вышеупомянутой Стратегией основными задачами реализации указанных направлений названы: совершенствование системы стратегического планирования, норм применения инновационных технологий (в том числе технологий цифровой экономики); борьба с нецелевым использованием и хищением государственных средств, коррупцией, теневой и криминальной экономикой; развитие технологий (в том числе технологий цифровой экономики).

Реализация данных требований применительно к современным условиям может быть осуществлена путем использования положительного опыта, накопленного уполномоченными правоохранительными органами, его развития, а также разработки новых инструментов ИИ, позволяющих вывести оперативно-служебную деятельность органов внутренних дел в рассматриваемой сфере на новый уровень.

Положительный опыт правоприменения в сочетании с различными элементами систем искусственного интеллекта, включая взаимосвязанные информационные структуры, достаточно изучен [10–15]. Отметим лишь те его составляющие, которые сегодня могут приобрести особую актуальность в связи с совершенствованием способов противодействия преступлениям экономической направленности, методов обработки больших объемов данных и появлением высокопроизводительной компьютерной техники.

Так, в свое время были разработаны и применены показавшие свою эффективность подходы к макроэкономическому анализу в интересах уполномоченных правоохранительных органов, позволяющие аналитическим путем обосновывать приоритетные направления противодействия экономической преступности, а также методики финансово-аналитического поиска и аналитического прогнозирования, направленные на выявление налоговых и иных финансово-экономических правонарушений на основе компьютеризированной обработки определенным образом сформированных массивов данных путем сопоставления выделенных показателей с использованием подготовленных программных продуктов [16–17, с. 185–194].

Не утратили, по мнению автора, а приобрели особую актуальность возможности, которые представляет современная система национальных счетов (далее – СНС). СНС содержит огромные массивы структурированных данных, представляющих значительный интерес для макроэкономического анализа с позиций уполномоченных органов, которые образуют правоохранительный сегмент

финансово-экономической системы Российской Федерации, обеспечивающий ее безопасность.

По этой причине СНС представляет большой интерес для дальнейшего развития разработок в рассматриваемой предметной области с учетом современных достижений в области искусственного интеллекта, включая создание онтологических, архитектурных, параметризованных, математических и компьютерных моделей.

Заметим, что СНС является не просто хранилищем постоянно обновляемой статистической экономической информации, которую использует Минэкономразвития России, в частности для подготовки сценариев социально-экономического развития страны [18], но и наряду с другими инструментами (среди которых важнейшим является оперативно-розыскная деятельность) может быть использована как цифровая платформа для обоснования приоритетных направлений обеспечения экономической безопасности государства на среднесрочную перспективу, а также с целью стратегического планирования в данной сфере оперативно-служебной деятельности.

Для решения поставленных в Стратегии задач могут быть применены, в том числе, математические инструменты, способствующие решению проблемных вопросов и повышению эффективности деятельности в области обеспечения безопасности финансово-экономической системы Российской Федерации. В данном случае речь прежде всего идет об операционном исчислении и методах нелинейной динамики.

Представляется заслуживающим внимания также то, как организовано управление процессами, протекающими в органах внутренних дел в целом и на отдельных направлениях, особенно таком как обеспечение экономической безопасности. В частности, важными характеристиками является способность оперативного реагирования на изменяющиеся факторы обстановки, а также экономия затрачиваемых при этом ресурсов. В связи с этим возникают задачи по оптимизации процесса управления обеспечением экономической безопасности и разработки современных систем поддержки управленческих решений.

На первый взгляд, решение таких задач затруднено из-за их сложности, существующих проблем формализации предметной области, значительного влияния «человеческого фактора» и т. п. Однако информационно-компьютерные технологии все шире проникают во все сферы деятельности человека, средства ИИ интенсивно развиваются, облегчая обработку информации и управление различными объектами.

В то же время деятельность органов внутренних дел, в частности по противодействию экономической преступности, отражается в многочисленных формализованных характеристиках, таких как «выявлено преступлений экономической и коррупционной направленности», «направлено в суд уголовных дел по преступлениям» данной категории и т. п. Соответствующие данные государственной и ведомственной статистической отчетности, дополненные при необходимости экспертными оценками, также представляют собой постоянно обновляемую цифровую информационную платформу, вполне пригодную для обработки средствами ТИИ.

В данном вопросе, равно как в вопросе эффективного выявления экономических преступлений, существенно важным является вопрос об уровне профессиональной подготовки субъектов применения ТИИ для совершенствования деятельности органов внутренних дел.

Не случайно в нормативном правовом акте, утвердившем вышеназванную Национальную стратегию развития искусственного интеллекта, предложено не просто обеспечить ускоренное развитие ИИ в Российской Федерации, проведение научных исследований в области искусственного интеллекта, но и совершенствование системы подготовки кадров в этой области.

Таким образом, потенциал применения ИИ в деятельности органов внутренних дел как на этапах анализа, прогнозирования на основе построенных моделей, так и на этапах подготовки и поддержки управленческих решений, в том числе стратегического характера, очевиден. Однако его реализация представляет непростую проблему в силу ряда причин. Кроме названных, к ним может быть отнесено отсутствие необходимой прозрачности информационных ресурсов государственных и иных организаций для органов внутренних дел в пределах предоставленных им полномочий. Данное обстоятельство затрудняет доступ к представляющим интерес структурированным информационным массивам с целью обработки данных для анализа и выявления инструментально-аналитическим путем финансово-экономических правонарушений. В связи с этим достаточно упомянуть многолетний процесс согласования порядка информационного обмена с Центральным банком Российской Федерации.

Вместе с тем данная проблема требует решения с позиций требований государства в области искусственного интеллекта. Что касается возможной аргументации о противоречиях такого подхода с требованиями по защите персональных данных, то достаточно сказать, что речь идет не о доступе к персоналифици-

рованной информации, а об автоматизированной обезличенной обработке с применением цифровых технологий и ИИ информационных массивов по разработанным алгоритмам с целью поиска признаков, возможно указывающих на отдельные элементы объективной стороны состава преступления для анализа, сопоставления с другими информационными ресурсами и последующей организации (в случаях достижения определенного уровня значимости обработанных данных) проверочных мероприятий по выделенным объектам.

Не менее важным является объективно существующая взаимосвязь проблемы реализации потенциала ИИ в деятельности органов внутренних дел и проблемы оптимального управления, особенно в стратегических вопросах их развития.

Для решения таких проблем определенные предпосылки методологического, методического, концептуального характера, а также касающиеся математического обеспечения анализа и моделирования, разработаны в трудах российских ученых [19–24]. При этом указанные разработки сформировали универсальную научную базу анализа, моделирования, стратегического прогнозирования, оптимального управления сложными объектами и разработки систем поддержки управленческих решений. Однако полноценное раскрытие всего потенциала этой базы оказалось возможным только с появлением современных цифровых технологий и средств искусственного интеллекта. При надлежащих условиях данный потенциал, по мнению автора, может быть реализован и в оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел.

Вышеизложенные аспекты деятельности органов внутренних дел в контексте применения современных информационно-технологических возможностей ИИ свидетельствуют о целесообразности формирования инновационных подходов к системе подготовки кадров в области специализированного макроэкономического анализа, аналитического поиска и финансово-аналитического прогнозирования в интересах подразделений по экономической безопасности и противодействию коррупции.

Современные требования предопределяют также совершенствование образовательного процесса и организации научных исследований в сфере управленческой деятельности, учитывающие возможности ИИ в решении задач прогнозирования, стратегического планирования и оптимального управления.

Список литературы:

1. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490.
2. ГОСТ Р 43.0.7-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Информационное обеспечение техники и операторской деятельности. Гибридно-интеллектуализированное человекоинформационное взаимодействие. Общие положения (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 13.12.2011 № 1242–ст).
3. ГОСТ Р 43.0.8-2017. Национальный стандарт Российской Федерации. Информационное обеспечение техники и операторской деятельности. Искусственно-интеллектуализированное человекоинформационное взаимодействие. Общие положения (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 27.07.2017 № 757–ст).
4. А. Тьюринг. Может ли машина мыслить? М.: ГИФМЛ, 1960.
5. URL:<http://evrika.tsi.lv/index.php?name=texts&file=show&f=347>.
6. URL:<http://www.raai.org/about/persons/pospelov/pages/stanovl.htm>.
7. URL:<http://www.raai.org/about/persons/osipov/pages/ai/ai.html>.
8. URL:<https://www.coursera.org/instructor/kondratiev>.
9. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208.
10. Чичелов Ю. В., Васьков А. А., Сомик К. В., Бутенин С. С., Треско И. А., Кордичев С. А., Антонов В. И., Пахомова Т. В., Юрасова И. Н. Информационная система налоговой полиции ИСИНПОЛ – новое поколение систем информационно-аналитического обеспечения борьбы с экономической преступностью. М.: Издательский дом НП, 2000. 224 с.
11. Ларичев В. Д. Преступления в кредитно-денежной сфере и противодействия им. М.: Инфра-М, 1996; Преступления в сфере внешнеэкономической деятельности, совершаемые организованными преступными формированиями. Аналитическое исследование. М.: ВНИИ МВД РФ, 2001.
12. Ларичев В. Д., Бембетов А. П. Налоговые преступления. М.: АНП ФСНП РФ, 2001.
13. Сомик К. В. Информационно-аналитическое обеспечение налоговых расследований: учебное пособие. М.: Академия экономической безопасности МВД России, 2003. 253 с.
14. Сомик К. В. Связные информационные структуры. М.: Финансы и статистика, 1997.

15. *Ечмаков С. М.* Теневая экономика: анализ и моделирование. М.: Финансы и статистика, 2004. 408 с.
16. *Латышев В. И.* Налоговые правонарушения: поиск и выявление. М.: Финансы и статистика, 2006. 96 с.
17. *Латышев В. И.* Использование системы национальных счетов и экономического анализа в борьбе с налоговыми правонарушениями // Модели экономических систем и информационные технологии: сб. науч. тр. (Выпуск VIII). М: Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации, 2002.
18. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года.
19. *Глазьев С. Ю.* Современная теория длинных волн в развитии экономики // Экономическая наука современной России. 2012. № 2 (57).
20. *Орлов А. И.* Теория принятия решений: учебник. М.: Экзамен, 2006.
21. *Сомик К. В.* Связные информационные структуры. М.: Финансы и статистика, 1997.
22. *Андронов А. А., Витт А. А, Хайкин С. С.* Теория колебаний. 2-е изд. М.: Физматгиз, 1959. 916 с.
23. *Иванов В. А., Фалдин Н. В.* Теория оптимальных систем автоматического управления. М.: Наука, 1981. 331 с.
24. *Понтрягин Л. С., Болтянский В. Г., Гампрелидзе Р. В., Мищенко Е. Ф.* Математическая теория оптимальных процессов. М.: Наука, 1976. 391 с.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЪЗУЕМЫХ МЕТОДОВ БОРЬБЫ С КРИМИНАЛЬНОЙ ЭКСПЛУАТАЦИЕЙ ЧЕЛОВЕКА

О. П. ЛЕВЧЕНКО,

*профессор кафедры управления
органами расследования преступлений,
кандидат юридических наук
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. За последнее десятилетие правоохрaнительными органами Российской Федерации накоплен богатый опыт борьбы с преступлениями в сфере криминальной эксплуатации людей, что позволяет сделать ряд выводов в части использования на практике наиболее приемлемых с точки зрения эффективности методов борьбы с подобными противоправными деяниями посредством осуществления оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности с использованием достижений современной криминалистической науки и теории оперативно-розыскной деятельности.

Ключевые слова: *криминальная эксплуатация человека, организованная преступная деятельность, оперативно-розыскная деятельность, уголовно-процессуальная деятельность.*

Борьба с преступностью – одно из наиболее значимых направлений государственной политики нашей страны. Одним из наиболее опасных среди всего многообразия видов криминального промысла по праву считаются преступления против личности. Отдельное место в числе таких противоправных деяний, по мнению автора, занимают уголовно-правовые деяния, составляющие в своей совокупности сферу криминальной эксплуатации людей. Такие преступления, являясь одной из разновидностей высокодоходного организованного преступного бизнеса, представляет собой серьезную угрозу безопасности личности, а ее последствия оказывают разрушительное воздействие на пострадавших.

По некоторым оценкам, каждый год порядка четырех млн людей становятся объектами купли-продажи (Госдепартамент США), около десяти млн детей каждый год используются в сфере сексуальной эксплуатации (ЮНИСЕФ), годовой доход от криминальной эксплуатации людей составляет порядка 32 млрд долла-

ров (информация Международной организации труда), ежегодная мировая прибыль от работорговли в диапазоне от 9,5 млрд до 19 млрд долларов [1, с. 6–7]. Доходы от каждой женщины, эксплуатируемой в сфере проституции на территории нашей страны, составляют около 6–7 тыс. долларов США в год, а за рубежом он в 2–3 раза выше [2, с. 168]. По другим оценкам, одна женщина, продаваемая для целей эксплуатации в сфере проституции, приносит доход «торговцу» за границей от 200 до 5 тыс. американских долларов [3, с. 63].

По справедливому замечанию В. И. Коваленко, современная преступность в сфере криминальной эксплуатации человека характеризуется неблагоприятными тенденциями, проявляющимися, прежде всего, в существенном изменении ее качественных свойств, структурной трансформации в связи с переходом от наиболее простых разновидностей до организованных, транснациональных форм, характеризующихся высокой степенью общественной опасности [4, с. 4]. С учетом вышеизложенного, борьба с рассматриваемым видом преступной деятельности представляется сегодня одной из наиболее важных и актуальных проблем нашего государства.

Проведенный автором анализ судебно-следственной практики по уголовным делам о таких преступлениях позволяет говорить о том, что на стадиях вербовки и перевозки жертв «распознать» криминальную эксплуатацию человека достаточно сложно, а если и есть подобные признаки, то они не подкреплены соответствующей доказательственной базой. Подавляющее большинство таких жертв на стадии вербовки и перевозки не осознают тех последствий, которые их ждут впереди, а преступники становятся уязвимыми только тогда, когда в отношении них начинает реализовываться комплекс очевидных противоправных действий, направленный на тот или иной вид эксплуатации.

Перед тем как перейти к непосредственному рассмотрению заявленных в теме статьи методов, следует понимать, что при поступлении в поле зрения правоохранительных органов информации о признаках рассматриваемых противоправных деяний необходимо будет принимать решение о целесообразности проведения одного из следующих комплексов мероприятий:

- незамедлительное вмешательство и пресечение противоправных действий без проведения комплексной проверки деятельности организованной преступной группы в связи с необходимостью спасения пострадавших от криминальной эксплуатации и пресечения иных преступных деяний в отношении новых жертв;

– использование первичной информации о преступлении для проведения первоначальных следственных действий и необходимых организационных мероприятий, в том числе оперативно-розыскных, которые обеспечат возможность констатировать наличие признаков преступления в целях его незамедлительного пресечения и принятия решения о возбуждении уголовного дела;

– использование первичной информации о криминальной эксплуатации человека для организации сбора сведений о всех элементах преступной деятельности рассматриваемого вида, фиксации полученных данных в целях последующего их введения в процесс доказывания, реализации полученных и систематизированных оперативных материалов, отражающих все элементы преступной деятельности, в форме возбуждения уголовного дела.

При планировании и реализации мероприятий в рамках выявления, раскрытия и расследования преступлений рассматриваемого вида, как правило, используются два подхода.

Источником и основой одного подхода является поступившая в правоохранительный орган информация о таких преступлениях от пострадавшей стороны – жертвы криминальной эксплуатации и ее оперативная реализация посредством принятия решения о возбуждении уголовного дела.

Источником и основой другого подхода является оперативно значимая информация и сведения о функционировании определенной схемы преступной деятельности, добытые в рамках реализации комплекса соответствующих оперативно-розыскных и поисковых мероприятий, составляющих оперативно-розыскную деятельность.

Автор полагает, что первый подход, наиболее часто используемый в практической деятельности правоохранительных органов, не может быть оценен как эффективный, если исходить из того, что генеральная цель в рамках борьбы с криминальной эксплуатацией человека – максимальное пресечение преступной деятельности той или иной группы в системе криминальной деятельности, основанной на эксплуатации людей. Подобную возможность незамедлительная реализация информации, полученной от жертвы, в форме возбуждения уголовного дела, не даст. Жертва зачастую не имеет представления о всей инфраструктуре криминальной деятельности рассматриваемого вида. При использовании такого подхода на практике правоохранительные органы мгновенно реагируют на заявления пострадавших в форме их реализации посредством возбуждения уголовного дела, но пресекают лишь отдельные сегменты преступной деятельности.

Автор полагает, что использование такого подхода распыляет силы и средства правоохранительных органов и оставляет субъекта расследования один на один с предположениями о скрытых элементах преступной деятельности, явившихся предметом исследования в рамках уголовного дела, которые уже практически невозможно подтвердить доказательствами, т. к. криминалом уже приняты соответствующие меры противодействия такому расследованию. Действовать в такой ситуации системно, эффективно, наступательно и решительно невозможно.

Вместе с тем жертвы криминальной эксплуатации человека неохотно идут на контакт с правоохранительными органами, они уязвимы в связи с опасениями репрессий со стороны преступников против себя и своих близких, а их заявления и свидетельства в таких условиях могут трансформироваться из, казалось бы, основного и достоверного источника доказательственной информации в отказ свидетельствовать против обвиняемых в суде.

На взгляд автора, наиболее оптимальным и эффективным методом борьбы с криминальной эксплуатацией человека в форме выявления, раскрытия и расследования преступлений является второй из изложенных выше. Только реализация системных комплексных мероприятий и действий (организационных, оперативно-розыскных, следственных), ориентированных исключительно на сбор и фиксацию доказательств, подтверждающих схему преступной деятельности и независящих от свидетельства жертвы криминальной эксплуатации, позволит в последующем провести серьезное расследование. Сбор весомых доказательств, подтверждающих все элементы криминальной деятельности рассматриваемого вида, возможен лишь при реализации всех возможностей оперативно-розыскной деятельности с последующим использованием полученных результатов в рамках производства по уголовному делу. Иначе при осуществлении уголовного преследования в рамках возбужденного уголовного дела можно остаться без серьезных доказательств, на основе которых должно строится обвинение.

Рассмотренный подход, следует констатировать, применяется в рамках выявления, раскрытия и расследования рассматриваемых преступлений не всегда, а если говорить предельно откровенно – крайне редко. К сожалению, следует согласиться с профессором В. В. Меркурьевым, который применительно к расследованию преступлений рассматриваемого вида справедливо отметил: «Результаты изучения уголовных дел свидетельствуют о том, что предварительное следствие сводится к формальному сбору доказательств, достаточных для привлечения к уголовной ответствен-

ности задержанных лиц. При этом не выясняются взаимосвязи, в которых находились эти лица, принадлежность к организованной преступности и их роли в механизме преступной деятельности, даже при наличии множества косвенных доказательств этого. Показательной является такая особенность расследования, как наличие значительного количества неустановленных фактов» [5, с. 88]. В части данного высказывания профессора хотелось бы все-таки сделать акцент на основной причине таких расследований: уголовно-процессуальных средств борьбы с криминальной эксплуатацией человека недостаточно, оперативно-розыскные используются минимально и непрофессионально, а уголовные дела возбуждаются в спешке и преждевременно.

Основу борьбы с криминальной эксплуатацией человека в рамках оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности должна составлять оперативно-розыскная информация и грамотное, основанное на законе, документирование всех элементов преступной деятельности.

Предлагаемый подход (метод), применительно к рассматриваемому виду преступной деятельности, с точки зрения практической реализации представляется следующим алгоритмом мероприятий:

1. Выявление информации, которая может свидетельствовать о криминальной эксплуатации человека.

2. Анализ информации на предмет наличия преступных схем криминальной эксплуатации человека, систематизация и обобщение данных.

3. Организация оперативно-розыскных мероприятий, подтверждающих полученные сведения.

4. Организация оперативно-розыскных мероприятий, нацеленных на документирование всех элементов преступной деятельности с возможностью последующего использования в доказывании по уголовному делу.

5. Оценка и анализ оперативных материалов на предмет документального подтверждения схемы преступной деятельности, ее основных элементов и субъектов преступления.

6. Поиск неустановленных элементов преступной деятельности.

7. Подготовка плана реализации оперативных материалов.

8. Реализация оперативных материалов, пресечение преступной деятельности, возбуждение уголовного дела.

9. Организация следственных действий, оперативно-розыскных и иных мероприятий с целью задержания и привлечения подозреваемых к уголовной ответственности и обеспечения безопасности свидетелей и жертв преступлений.

10. Организация использования результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовному делу.

По мнению автора, внедрение в практическую деятельность предлагаемого алгоритма позволит правоохранительным органам с наибольшей степенью эффективности не просто противостоять этому уродливому явлению XXI в., а осуществлять реальную борьбу с этой разновидностью преступной деятельности и переломить сложившуюся в цивилизованном мире порочную практику криминальной эксплуатации человека.

Список литературы:

1. Торговля людьми и легализация преступных доходов. Вопросы противодействия: научно-практическое пособие / [А. Андриани и др.]; под ред. О. П. Левченко. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009.

2. *Ерохина Л. Д.* Сексуальная эксплуатация женщин и детей на Дальнем Востоке России. В сборнике материалов «Противодействие торговле людьми. Тренерский портфель». М., 2004.

3. *Левченко Е. А.* Торговля женщинами: нарушение прав человека или добровольное рабство? // Общественные науки и современность. 2000. № 4.

4. *Коваленко В. И.* Теоретические и прикладные проблемы противодействия криминальной эксплуатации человека (криминологическое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. М., 2017.

5. *Меркурьев В. В.* Механизм функционирования криминального рынка торговли людьми // Состояние и пути совершенствования противодействия торговле людьми в России: сб. материалов науч.-практ. семинара 17 октября 2014 г., г. Москва / под ред. Т. Л. Козлова; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015.

ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Г. П. ЛОЗОВИЦКАЯ,

*профессор кафедры психологии,
педагогике и организации работы с кадрами,
доктор юридических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

А. В. МАРИНКИНА,

*заведующая читальным залом
Библиотечно-информационного центра
(Поволжский институт управления РАНХиГС)*

Аннотация: В статье рассмотрено понятие искусственного интеллекта, затронуты проблемы его использования, сформулированы предложения по разрешению данных проблем.

Ключевые слова: *искусственный интеллект, право искусственного интеллекта.*

В последнее время все большую актуальность приобретают вопросы, связанные с использованием искусственного интеллекта. В числе наиболее сложных – вопросы правового характера. Сегодня применение искусственного интеллекта затрагивает практически все сферы жизни: образование, здравоохранение, транспорт, экономику, Вооруженные Силы и т. д.

Так, с 1 июля 2020 г. в России начал проводиться пятилетний эксперимент по внедрению технологий искусственного интеллекта на территории Москвы в рамках Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [1]. Президент России В. В. Путин утвердил перечень поручений по итогам совещания по вопросу развития информационно-коммуникационных технологий и связи, среди которых фигурирует поручение Правительству РФ о принятии мер по утверждению отдельного федерального проекта «Искусственный интеллект» и обеспечении до 31 августа 2020 г. его финансирования, в том числе за счет бюджетных средств по реализации национальной программы «Цифровая экономика РФ».

Понятие «искусственный интеллект» было закреплено в Указе Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искус-

ственного интеллекта в Российской Федерации». То есть «искусственный интеллект – комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека. Комплекс технологических решений включает в себя информационно-коммуникационную инфраструктуру, программное обеспечение (в том числе в котором используются методы машинного обучения), процессы и сервисы по обработке данных и поиску решений» [2]. Вместе с тем российскими учеными И. В. Понкиным и А. И. Редькиной дается иное определение: «...искусственный интеллект – это искусственная сложная кибернетическая компьютерно-программно-аппаратная система (электронная, в том числе – виртуальная, электронно-механическая, био-электронно-механическая или гибридная) с когнитивно-функциональной архитектурой и собственными или релевантно-доступными (приданными) вычислительными мощностями необходимых емкостей и быстродействия...» [3].

Искусственный интеллект внедряется в частную жизнь людей и вплотную соприкасается с законодательством, касающимся персональных данных. Сбор большого массива персональных данных (хотя в законе и говорится, что для обработки они должны быть обезличены) фактически создает досье на каждого человека. Очень важно подчеркнуть, что согласие на обработку персональных данных должно даваться осознанное, свободное, информированное (человек должен понимать последствия этого процесса для его дальнейшей жизни) и в своем интересе [4]. Подавляющее большинство граждан против такого процесса. При столкновении вопросов права и развивающегося нового направления науки права человека должны стоять на первом месте.

Кроме того, ст. 6 Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (или, как ее называют, Конвенция 108+) подчеркивает: «Персональные данные, касающиеся расовой принадлежности, политических взглядов или религиозных или других убеждений, а также персональные данные, касающиеся здоровья или половой жизни, не могут подвергаться автоматизированной обработке, если внутреннее законодательство не устанавливает соответствующих гарантий. Это положение действует также в отношении персональных данных, касающихся судимости» [5]. Такие ограничения необходимы и в законах нашего государства, так как персональные дан-

ные человека могут быть раскрыты через решения, которые принимает искусственный интеллект.

Необходимо дополнительно законодательно очертить круг сфер, где применение искусственного интеллекта безопасно или может нанести незначительный ущерб, и где он должен находиться под строжайшим контролем человека. Кроме того, необходимо решить вопрос об установлении ответственности за неправильно принятые решения искусственным интеллектом. Следует обозначить, каковы в этом случае последствия: наступает ли ответственность разработчика, подлежит ли система уничтожению?

Особенно пристально и строго в законодательстве, на наш взгляд, необходимо отразить применение искусственного интеллекта в сферах его воздействия на человека. Например, в медицине законодательно должен предусматриваться двойной контроль, и последнее слово должно оставаться за врачом-человеком. Нельзя не предусмотреть и обратного процесса последствий использования искусственного интеллекта: возможны случаи перекладывания ответственности за принятые решения и их последствия с конкретного должностного лица на искусственный интеллект.

Вопросы опасности принятых решений искусственным интеллектом, а также их правового регулирования соприкасаются с вопросами человеческой этики по отношению к нему же самому.

Так, первым шагом в этом направлении стало обеспечение адвокатами гражданских прав роботу-андроиду Софии, используя лазейки в законодательстве Саудовской Аравии [6]. В России точкой отсчета можно считать проект Модельной конвенции о робототехнике и искусственном интеллекте, разработанной Исследовательским центром проблем регулирования робототехники и искусственного интеллекта. В ней очерчен круг лиц, которые в этом случае вступают в правовые отношения: «исследователей, разработчиков, лиц, финансирующих исследования и разработки в сфере робототехники, производителей, собственников, владельцев, операторов роботов, органов государственной власти и любых регулирующих органов, а также пользователей и иных лиц, взаимодействующих с роботами и киберфизическими системами, в том числе с искусственным интеллектом» [7]. В будущем, возможно, возникнет новая область права – право искусственного интеллекта, где он будет фигурировать в качестве особой формы личности («электронного лица») [3].

Не зря специалисты экспертной группы высокого уровня по искусственному интеллекту (High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, AI HLEG) при Европейской комиссии в июне

2019 г. подчеркнули необходимость отказа от использования искусственного интеллекта для массового отслеживания и прогнозирования массового поведения людей, в том числе за финансовым состоянием граждан [6]. Нами поддерживается такое мнение, так как это очень важный аспект, связанный как с правами человека, так и с медицинским законодательством, и с безопасностью граждан. Поэтому он тоже должен получить законодательное закрепление.

Кроме того, необходимо ограничить возможность применения искусственного интеллекта в области массового и индивидуального сознания. Это не только оградит здоровье людей от посягательств на причинение вреда, но и обезопасит человечество в целом (как бы высокопарно это ни звучало), то есть предотвратит возможность войны человек-робот с применением психологического воздействия на человека.

Правовая наука и судебная практика и в России, и в мире стоит в начале большого пути. И если уж кто-то стремится к внедрению искусственного интеллекта в нашу жизнь, то необходимо видеть не только возможности, но и опасности этого процесса. Для объективности степени этой опасности считаем необходимым провести системную оценку всех нормативных-правовых актов Российской Федерации, с тем чтобы новые технологии не вступали в правовой конфликт с интересами человека.

Список литературы:

1. О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных»: Федеральный закон № 123-ФЗ от 24 апреля 2020 г. // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_351127/ (дата обращения: 05.09.2020).

2. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_335184/ (дата обращения: 05.09.2020).

3. Понкин И. В. Искусственный интеллект с точки зрения права / И. В. Понкин, А. И. Редькина. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2018. Т. 22.

№ 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/iskusstvennyy-intellekt-s-tochki-zreniya-prava/viewer> (дата обращения: 05.09.2020).

4. О персональных данных: Федеральный закон от 27 июля 2006 № 152-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801/6c94959bc017ac80140621762d2ac59f6006b08c/#dst100278 (дата обращения: 05.09.2020).

5. Конвенция Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (Страсбург, 28 января 1981 г.) (с изменениями и дополнениями). URL: <https://base.garant.ru/2559798/> (дата обращения: 05.09.2020).

6. *Каленкова Ю.* Есть ли у искусственного интеллекта права и обязанности? URL: <https://te-st.ru/2019/11/18/does-artificial-intelligence-have-rights-and-responsibilities/> (дата обращения: 05.09.2020).

7. *Лантев В. А.* Понятие искусственного интеллекта и юридическая ответственность за его работу // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 2. URL: <https://law-journal.hse.ru/data/2019/06/26/1490724087/%D0%BB%D0%B0%D0%BF%D1%82%D0%B5%D0%B2.pdf> (дата обращения: 05.09.2020).

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕХНОЛОГИЙ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ШТАБОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Н. В. ЛУКАШОВ,

*ведущий научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
кандидат физико-математических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Д. Н. НИКИТИН,

*заместитель начальника отдела Штаба
(УМВД России по Владимирской области)*

Аннотация. В работе рассмотрены технологические возможности и основные направления использования технологий искусственного интеллекта для реализации основных функций и решения актуальных проблемы оперативно-служебной деятельности штабов орган внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне. Предметом исследования является деятельность штабов в системе управления органами внутренних дел, а также технологии искусственного интеллекта, которые могут быть использованы для ее совершенствования. Целью работы является определение наиболее перспективных направлений использования технологий искусственного интеллекта для повышения эффективности деятельности штабов. Полученные результаты представляют собой обоснованный перечень наиболее перспективных направлений совершенствования деятельности штабов для приложения определенных технологий искусственного интеллекта.

Ключевые слова: *органы внутренних дел, штабы, искусственный интеллект, оперативно-служебная деятельность, управление.*

Система Министерства внутренних дел Российской Федерации является наиболее многочисленным правоохранительным органом нашей страны. Так, установленный предел штатной численности сотрудников органов внутренних дел (далее – ОВД), вме-

сте с федеральными государственными гражданскими служащими и работниками, без учета персонала по обслуживанию и охране зданий, с 1 января 2020 г. равен 894 869 единиц (2019 г. – 894 871 единиц) [1], что составляет более одного процента трудоспособного населения страны (по данным Госкомстата, численность трудоспособного населения в 2016 г. составила порядка 84 млн человек (всего – 146 млн), при этом численность сотрудников Росгвардии – порядка 320 тыс., МЧС – 289 тыс.). Бюджет МВД России составляет порядка 6,5 % в структуре расходов всех федеральных ведомств [2]. От эффективности управления такой масштабной организационной структурой зависит не только состояние общественной безопасности, но и рациональность использования выделяемых бюджетных средств.

Известно, что «основу управления составляет система сбора и обработки информации. Степень осведомленности о положении дел, о развитии тех или иных процессов, об особенностях оперативной обстановки, правильная оценка происходящих изменений и процессов определяют систему взглядов, методы подхода к решению возникающих вопросов. Плохая информация – плохое решение; недостаточная информация – недостаточно эффективное решение» [3, с. 106–107].

Очевидно, что современные информационные технологии могут и должны активно использоваться для повышения эффективности в первую очередь информационно-аналитической деятельности штабов. Однако, несмотря на высокий уровень их развития, существенных достижений в этом направлении до настоящего времени не наблюдается.

Так, при обсуждении на коллегии МВД России 5 декабря 2018 г. № 2 км вопроса «О состоянии и мерах по совершенствованию и развитию информационных систем обеспечения деятельности территориальных органов МВД России» [4] констатируется, что, несмотря на прилагаемые усилия, разработанная во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации от 9 августа 2011 г. № Пр-2291 «Концепция создания единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России в 2012–2014 годах» своей цели до настоящего времени не достигла, при этом ненадлежащее функционирование информационных систем влияет на эффективность выполнения основных функций ОВД.

На фоне системных проблем информатизации в последнее время активно развивается идея использования для повышения эффек-

тивности оперативно-служебной деятельности искусственного интеллекта.

В соответствии с определением Российской Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года [6], «искусственный интеллект – комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека. Комплекс технологических решений включает в себя информационно-коммуникационную инфраструктуру, программное обеспечение (в том числе в котором используются методы машинного обучения), процессы и сервисы по обработке данных и поиску решений».

Соответственно «технологии искусственного интеллекта – технологии, основанные на использовании искусственного интеллекта, включая компьютерное зрение, обработку естественного языка, распознавание и синтез речи, интеллектуальную поддержку принятия решений и перспективные методы искусственного интеллекта».

Указанной стратегией определены шесть приоритетных направлений развития и использования технологий искусственного интеллекта:

а) «повышения эффективности процессов планирования, прогнозирования и принятия управленческих решений ...»;

б) «автоматизации рутинных (повторяющихся) производственных операций»;

в) «использования автономного интеллектуального оборудования и робототехнических комплексов, интеллектуальных систем управления логистикой»;

г) «повышения безопасности сотрудников при выполнении бизнес-процессов (включая прогнозирование рисков и неблагоприятных событий, снижение уровня непосредственного участия человека в процессах, связанных с повышенным риском для его жизни и здоровья)»;

д) «повышения лояльности и удовлетворенности потребителей (в том числе направление им персонализированных предложений и рекомендаций, содержащих существенную информацию)»;

е) «оптимизации процессов подбора и обучения кадров, составления оптимального графика работы сотрудников с учетом различных факторов».

Основным подразделением, ответственным за обработку оперативно-служебной информации и выработку управленческих решений в системе территориальных органов МВД России, является штаб.

Основными направлениями деятельности штаба территориального ОВД являются [5]:

- 1) «информационно-аналитическая работа»;
- 2) «организационное обеспечение деятельности коллегии территориального органа МВД России и совещания у руководителя (начальника) территориального органа МВД России, а также участия руководителя (начальника) территориального органа МВД России в координационных и совещательных органах, образованных в субъекте Российской Федерации»;
- 3) «анализ организации и эффективности служебных командировок»;
- 4) «планирование оперативно-служебной деятельности территориального органа МВД России, подчиненных органов и организаций»;
- 5) «организация и осуществление в пределах предоставленных полномочий контроля исполнения решений и поручений»;
- 6) «организация и осуществление в пределах предоставленных полномочий ведомственного контроля»;
- 7) «участие в разработке и реализации государственных программ субъекта Российской Федерации правоохранительной направленности»;
- 8) «участие в организации контроля за обеспечением учетно-регистрационной дисциплины».

Сопоставление приоритетных направлений развития и использования технологий искусственного интеллекта с основными направлениями деятельности штаба территориального ОВД (таблица 1) на основе суммирования условных баллов, определяющих возможность применения той или иной технологии искусственного интеллекта (данные получены на основе экспертной оценки) позволяет выделить в качестве наиболее перспективных направлений внедрения технологий искусственного интеллекта:

- информационно-аналитическая работа (7 баллов);
- планирование оперативно-служебной деятельности (6 баллов);
- анализ организации и эффективности служебных командировок и участие в разработке и реализации государственных программ (по 5 баллов).

Таблица 1

Сопоставление приоритетных направлений развития и использования технологий искусственного интеллекта с основными направлениями деятельности штаба ОВД («2» – применение возможно; «0» – применение невозможно; «1» – ограничено возможно)

Направление деятельности штаба	Приоритетное направление развития и использования технологий искусственного интеллекта						Сумма баллов
	А) повышение эффективности планирования, прогнозирования и принятия управленческих решений	Б) автоматизация рутинных производственных операций	В) использование автоматизированного интеллектуального оборудования и робототехнических комплексов, систем управления логистикой	Г) повышение безопасности сотрудников	Д) повышение лояльности и удовлетворенности потребителей	Е) оптимизация подбора и обучения кадров, оптимизация графика работы сотрудников	
1) информационно-аналитическая работа	2	2	0	0	1	2	7
2) организационное обеспечение коллегии	0	2	0	0	0	0	2
3) анализ организации и эффективности командировок	0	2	0	0	2	1	5
4) планирование	2	2	0	0	0	2	6
5) контроль исполнения решений и поручений	0	2	0	0	2	0	4
6) ведомственный контроль	0	2	0	0		0	2
7) разработка и реализация гос. Программ	1	2	0	0	1	1	5
8) контроль учетно-регистрационной дисциплины	0	2	0	0	2	0	4
Сумма баллов	5	16	0	0	8	6	

Соответственно к наиболее востребованным технологиям можно отнести:

- автоматизация рутинных производственных операций (16 баллов);
- повышение лояльности и удовлетворенности потребителей (8 баллов);
- оптимизации процессов подбора и обучения кадров, составления оптимального графика работы сотрудников с учетом различных факторов (6 баллов).

Для уточнения приоритетности в развитии технологий искусственного интеллекта необходимо сопоставление приведенных данных с приоритетным перечнем проблемных вопросов в деятельности штабов, подготовленным по результатам опроса сотрудников штабных подразделений территориальных органов МВД России на районном уровне, проведенного штабом УМВД России по Владимирской области в июле–августе 2020 г.:

- недостаточное инновационное обеспечение информационно-аналитической деятельности (28,9 %);
- несоответствие темпов аналитической обработки данных темпам и объемам их поступления (т. е. захлебывается в потоке информации, не имея инструментов для ее интерпретации и анализа) (25,3 %);
- несоответствие числа сотрудников ОВД, желающих и умеющих заниматься аналитикой, потребностям эффективного управления (15,7%);
- сложность отбора релевантной (т.е. имеющей непосредственную связь с решением поставленной задачи) информации (14,5 %);
- недооценка роли информационно-аналитической деятельности со стороны руководителей (8,4 %);
- недостатки нормативных актов, регламентирующих аналитическую деятельность (растворение в текущих управленческих и штабных функциях) (7,2 %).

Сопоставление данных таблицы № 1 с перечнем проблемных вопросов позволяет сформулировать в качестве рекомендаций по приоритетности внедрения и развития технологий искусственного интеллекта в деятельности штабов автоматизацию рутинных производственных операций, что в настоящее время реализуется на основе так называемых «программных роботов» – программного обеспечения, позволяющего имитировать действия человека в компьютерных системах и приложениях, что особенно актуально применительно к сервису электронного документооборота ИСОД МВД России.

Наиболее перспективным для приложения технологий искусственного интеллекта направлением деятельности штабов является совершенствование информационно-аналитической работы. Несмотря на внешнее разнообразие и многофакторность, большинство задач анализа и прогноза, применительно к деятельности ОВД, можно формализовать, выделив основные типичные ситуации – такие как прогноз оперативной обстановки, криминологическое моделирование, оценка социальной напряженности и др. С учетом специфики технологий искусственного интеллекта, требующим «обучения», длительность и сложность которого возрастают лавинообразно с ростом анализируемых факторов [7], эту процедуру необходимо осуществлять на федеральном уровне, с использованием данных ОВД всех или большинства субъектов Российской Федерации. Для целей анализа и прогнозирования на региональном уровне предварительно обученная на федеральном уровне нейросистема может дополнительно настраиваться на основе данных территориальных ОВД на районном уровне.

Таким образом, в представленной работе определены наиболее перспективные направления использования технологий искусственного интеллекта в деятельности штабов органов внутренних дел на региональном уровне – автоматизация рутинных операций на основе программных роботов, а также анализ и прогнозирование на основе обучения предварительно настроенных на федеральном уровне специализированных нейростем.

Список литературы:

1. О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 05 мая 2014 г. № 300 (ред. от 01.10.2018) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.08.2020).
2. О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов: Федеральный закон от 19 декабря 2016 № 415-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.08.2020).
3. *Крылов С. М.* Избранные труды (1967–1979): сб. / под общ. ред. А. С. Коваленко. М.: Академия управления МВД России, 1999. 204 с.
4. Об объявлении решения коллегии МВД России от 5 декабря 2018 года № 2 км.: приказ МВД России от 18 января 2019 г. № 20.

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

6. Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.08.2020).

7. *Злобин В. К.* Нейросети и нейροкомпьютеры: учеб. пособие. / В. К. Злобин, В. Н. Ручкин. СПб.: БХВ-Петербург., 2011. 256 с.

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ ЛИЧНОСТИ

Р. Д. МИРЗОЕВ,

*адъюнкт 3 факультета
(Академия управления МВД РФ)*

Аннотация. В статье рассматриваются конституционно-правовые основы права на неприкосновенность личности. На основе анализа конституционных норм делается вывод о том, что право на неприкосновенность личности выступает одним из важнейших конституционных прав в современном мире, постепенно формируется система правового регулирования и правоприменения в сфере гарантий данного права, которая, между тем, требует дальнейшего совершенствования и развития.

Ключевые слова: *конституционные права личности, право на неприкосновенность личности, ограничение права на неприкосновенность личности.*

Правовое государство предполагает не только правовое закрепление демократических прав и свобод человека и гражданина, но и наличие механизма их обеспечения, гарантированности. Права и свободы оцениваются по реальным гарантиям. Еще в 1789 г. в ст. 16 французской Декларации прав человека и гражданина было записано: «Каждое общество, в котором не обеспечены гарантии прав и не установлено разделение властей, не имеет конституции» [1].

При этом традиционно сам вопрос о гарантиях связывается с необходимостью защиты прав и свобод человека и гражданина, с формированием механизма такой защиты, с обеспечением правовой законности в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления. Совершенно справедливо в литературе отмечается, что «юридические гарантии – одно из условий реальности прав человека, а не фиктивности функционирования принципов правового государства» [2].

Толковые и энциклопедические словари предлагают следующие варианты значения слова «гарантия»: ручательство, заверение и безопасность [3]; ручательство; порука в чем-нибудь [4, 5].

В юридической литературе используются различные термины для обозначения понятия «гарантия».

По мнению М. Ю. Тихомирова, «гарантия – один из способов обеспечения исполнения обязательств, применяемых в отношениях между хозяйствующими субъектами» [6].

Р. И. Иванова в гарантиях видит «закрепленные в Конституции, законах и иных правовых актах условия и средства, обеспечивающие реальные возможности охраны и беспрепятственного осуществления, включая восстановление прав и свобод человека и гражданина, и надлежащего исполнения обязанностей» [7].

Юридические гарантии не следует рассматривать в отрыве, тем более в противопоставлении с другими видами гарантий, однако с точки зрения правового механизма реализации, охраны и защиты прав человека и гражданина, они выступают в качестве средства, а не условия как разновидности гарантий прав личности.

В общей системе гарантий юридические гарантии выполняют специфическую функцию: они связаны с правом, т. е. с правотворческой и правоприменительной деятельностью государства. Поэтому они проявляются в правовой деятельности органов власти и других институтов, а также в поведении самих граждан. Юридические гарантии прав – это те средства реализации и защиты прав человека, которые, во-первых, закреплены в Конституции и федеральном законодательстве, во-вторых, подкреплены специальными процедурами и институтами, обеспечивающими реализацию и прав, и обязанностей. Как уже отмечалось выше, юридические гарантии прав личности выражены в материальных и процессуальных нормах [9].

Е. А. Парасюк справедливо отмечает, что осуществление прав и свобод человека невозможно без демократической законодательной базы. В правовом государстве нормативно-правовая база должна выражать интересы и волю народа, интересы и волю гражданского общества. Это означает, что законы и другие правовые акты этого государства должны в наибольшей мере следовать и отвечать назревшим общественным потребностям. Ведущая роль в формировании права, максимально объективно и адекватно выражающего интересы личности, отводится гражданскому обществу: именно оно, соизмеряя интересы человека и государства, способно придать праву новый вектор развития, поставив во главу угла личность, ее права и свободы. Таким образом, право становится уникальной социальной ценностью, которая воплощает целый сплав фундаментальных устоев цивилизованной организации гражданского общества [8].

Суммируя все высказывания, сформируем некоторые общие положения.

Права человека и гражданина – неотъемлемые свойства и возможности человека, определяющие меру его свободы и закрепленные в правовых нормах. Это характеристика правового статуса человека по отношению к государству, его возможности и притязания в экономической, социальной, политической и культурной сферах. В идеале именно права личности должны определять смысл, содержание и применение законов, деятельность всех органов государственной власти и местного самоуправления.

По мнению Н. В. Корнеевой, права человека реализуют сущность самого человека, его способность к логическому, абстрактному мышлению, к творчеству, саморазвитию, они обуславливают его социальную активность и ответственность. Без соблюдения прав человека общество обречено на деградацию и угасание. В современных условиях общество не имеет другого выбора для своего выживания и прогресса: оно должно гарантировать права человека или обречь себя на гибель от бесконечных войн, насилия, преступности, бесправия, порабощения, эксплуатации человека человеком и изощренного унижения человеческого достоинства [10].

Следовательно, полагаем, что под гарантиями прав человека и гражданина предлагается понимать условия и средства, которые обеспечивают фактическую реализацию, надежную (эффективную) охрану и защиту прав человека и гражданина в случае их нарушения.

Обеспечение прав является главной целью правовых систем в современных демократических государствах. По характеру и уровню гарантированности прав можно говорить о том, каково реальное состояние правовой системы как таковой и о том, как она соотносится с экономической, политической и культурной системами.

Список литературы:

1. Конституции государств Европейского союза / под ред. Л. А. Окунькова. М., 1997.
2. *Герасимова О. В.* Конституционно-правовые гарантии охраны достоинства человека в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

3. *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1995. Т. 1.
4. *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1997.
5. Советский энциклопедический словарь. М., 1989.
6. *Тихомиров М. Ю.* Юридическая энциклопедия. М., 1995.
7. *Иванова Р. И.* Основы конституционного строя // Комментарий к Конституции РФ / под общ. ред. Ю. В. Кудрявцева. М., 1996.
8. *Парасюк Е. А.* Категории «право» и «свобода» в современном гражданском обществе // Права человека: вопросы истории и теории. М., 2018.
9. Материалы межвузовской научно-теоретической конференции 24 апреля 2004 года / под ред. Д. И. Луковской. СПб., 2004.
10. *Корнеева Н. В.* Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук. СПб., 2002.

УНИФИКАЦИЯ ВЕДОМСТВЕННЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК ПЕРСПЕКТИВНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МВД РОССИИ

М. Г. ОНИАНИ,

*старший научный сотрудник отдела
по исследованию стратегических
проблем управления
научно-исследовательского центра
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье рассматривается унификация ведомственных нормативных правовых актов как одно из перспективных направлений совершенствования деятельности МВД России. Автор делает вывод о целесообразности унификационных процессов, важности осуществления данного процесса специалистами, осуществляющими как логическую, так и языковую унификацию.

Ключевые слова: *унификация ведомственных нормативных правовых актов, совершенствование деятельности МВД России, ведомственные нормативные правовые акты, нормы права, законотворчество.*

Процесс ведомственного нормотворчества – одна из необходимых составляющих деятельности каждого федерального органа исполнительной власти. Не исключение здесь и МВД России.

Изучение ведомственного нормотворчества, как непосредственной и основополагающей деятельности МВД России, требующей скрупулезного и осознанного подхода, занимает важное место в юридической науке. С целью формулирования основных направлений унификации ведомственных нормативных правовых актов проведем анализ той правовой основы, которая регламентирует отношения, возникающие между субъектами в данной сфере.

МВД России осуществляет свою деятельность, в том числе и нормотворческую, во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, правозащитными и иными общественными объединениями и организациями. Правовые и организационные основы деятельно-

сти МВД России определяются Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации [1].

Среди шести основных задач МВД России, приведенных в названном указе, только одна из них непосредственно и целенаправленно указывает на нормотворческую деятельность и звучит как «нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел».

В основе ведомственного нормотворчества МВД России лежат Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (далее – Правила) [2].

В содержании п. 2 указанных Правил приводится норма о том, что ведомственные нормативные правовые акты издаются в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений.

Однако данные Правила не приводят сущностную характеристику названных форм. Вместе с тем в них отмечается недопустимость издания нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм. Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты.

Нормотворческая деятельность МВД России основана на положениях ряда документов:

- постановления Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»;

- приказа МВД России от 27.06.2003 № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России»;

- приказа МВД России от 24.02.2012 № 120 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России»;

- приказа МВД России от 20.06.2012 № 615 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации»;

- приказа МВД России от 30.06.2012 № 655 «Об утверждении Перечня документов, образующихся в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, с указанием сроков хранения»;

- приказа МВД России от 27.12.2016 № 897 «О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов Министерства внутренних дел Российской Федерации, признанных

Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации»;

- приказа МВД России от 26.12.2018 № 880 «Об утверждении Правил подготовки правовых актов в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

- национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 7.0.97-2016 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов»;

- методических рекомендаций по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, утвержденными приказом Росархива от 23.12.2009 № 76.

На уровне территориальных органов МВД России также осуществляется регламентация нормотворческой деятельности. В частности, нормативные правовые акты, изданные нижестоящими территориальными органами внутренних дел, не должны противоречить правовым актам, изданным вышестоящими подразделениями МВД России, в порядке подчиненности структурным подразделениям, а также иным нормативным правовым актам Российской Федерации.

Отметим, что органы внутренних дел по субъектам Российской Федерации занимают особое положение в нормотворческой деятельности. А. А. Соловьев указывал: «...с одной стороны, они имеют возможность принимать участие в федеральном правотворчестве, с другой – в правотворчестве соответствующих субъектов Российской Федерации. Вместе с тем органы внутренних дел субъектов Российской Федерации осуществляют ведомственное правотворчество» [3, с. 137].

Например, в соответствии с нормами Наставления по организации правовой работы в системе МВД России [4] и с целью установить единый порядок подготовки и издания правовых актов в системе ГУ МВД России по г. Москве приказом ГУ МВД России по г. Москве утвержден Порядок подготовки правовых актов в системе ГУ МВД России по г. Москве [5].

Таким образом, рассмотрев базовые теоретические и правовые основы ведомственного нормотворчества, можно сделать следующие выводы.

Нормотворчество представляет собою многоаспектный процесс, который в современной правовой науке оценивается по-разному. Вместе с тем, исходя из различных научных подходов, отметим, что правотворческая деятельность может быть условно разделена на две части: нормотворчество и ведомственное нормотворчество.

МВД России, как орган исполнительной власти, наделен полномочиями по нормотворческой деятельности. Нормотворческая деятельность МВД России носит объемный характер и затрагивает все уровни системы органов внутренних дел.

В научной литературе нормотворчество считается «правоустановительной деятельностью полиции» [6, с. 45].

Современное состояние нормотворчества характеризуется увеличением количества информации, сложной иерархией нормативного правового материала и повышающимися требованиями к личным и профессиональным качествам правоприменителя [7, с. 177–180; 8, с. 281–284; 9, с. 66–68].

Необходимость осмысления правовой действительности включает в процесс нормотворчества лиц, в том числе и не имеющих соответствующих подготовки и знаний. Не исключение здесь и нормотворческая деятельность МВД России, имеющая важное значение в непосредственной охране и защите прав личности.

Исходя из анализа процесса нормотворчества, осуществляемого МВД России, и опираясь на научное понимание унификации как одной из составляющих нормотворческого процесса, направленного на установление единообразных норм, проведем анализ особенностей унификации ведомственных нормативных правовых актов МВД России, к которым можно отнести:

- направленность процесса унификации на обеспечение единообразного правового регулирования, создание единообразных правовых норм, устранение различий в регулировании сходных отношений и само достигнутое (обеспеченное) единообразие как результат этого процесса;

- единообразие как сущностная черта процесса унификации;

- субъект реализации унификации – это федеральные органы исполнительной власти, наделенные нормотворческими полномочиями, к числу которых можно отнести и МВД России;

- сфера унификационного воздействия – тождественные (совпадающие) либо однородные по функциональному назначению общественные отношения, требующие правового регулирования или уже подвергнутые ему;

- объектом унификации служат нормы права и нормативные правовые акты, регулирующие сходные либо совпадающие общественные отношения;

- методом унификации является единый подход к правовому регулированию тождественных либо однородных общественных отношений;

– унификация осуществляется на этапах разработки и (или) переработки нормативных правовых актов и иных правовых образований различных уровней.

Цель унификации заключается в обеспечении единого подхода регулирования тождественных либо совпадающих общественных отношений и формировании гармоничного, эффективного, единого правового пространства.

Промежуточная цель унификации состоит в сокращении объема нормативного материала, обеспечении его компактности, лаконичности и эффективности регулирующего воздействия, а также в предотвращении или устранении излишней дифференциации и различий в регулировании сходных общественных отношений.

В данном случае будет правильным отметить то, что каждый орган государственной власти, наделенный нормотворческими функциями, создает свое собственное правовое пространство. Вместе с тем, следует четко представлять, что границы компетенции каждого органа государственной власти не являются строго определенными и зачастую пересекаются с компетенцией иных органов государственной власти, также наделенных нормотворческими полномочиями. Необходимость в правовой регламентации вопросов, входящих в компетенцию нескольких государственных органов (например МВД России и органов прокуратуры, таможни, пограничной службы и т. д.) требует создания совместных, межведомственных приказов и/или соглашений по отдельным значимым вопросам. Процесс создания таких межведомственных нормативных правовых актов предполагает сближение и, в конечном итоге, единство правовых предписаний, характерных для правовых пространств, формируемых различными органами государственной власти в пределах своей компетенции.

В качестве примера назовем совместный приказ ряда ведомств «О едином учете преступлений» [10].

Подводя итог изложенному, необходимо отметить, что ведомственное нормотворчество – это сложный и многоаспектный процесс, подразумевающий комплекс действий уполномоченных органов, направленный на выработку эффективных правовых предписаний, способствующих повышению результативности деятельности, обеспечению качественной и всесторонней защиты органами внутренних дел прав и законных интересов человека и гражданина, исходя из требований национальной правовой системы и с учетом ратифицированных Российской Федерацией международных нормативных правовых актов.

Прогрессивный характер нормотворческой деятельности МВД России определяется множеством аспектов. Вместе с тем, унификация как таковая является процессом позитивного развития права, который направлен на реализацию всех поставленных перед унификацией задач, а именно:

- сокращение правового материала (сближение правовых пространств, образуемых нормативными правовыми актами МВД России, иных государственных органов как Российской Федерации, так и зарубежных стран, формирование прочных и эффективных связей между органами и организациями);
- структурирование путем систематизации правового материала, исключение правовых коллизий и пробелов в нормативном регулировании деятельности МВД России, исключение устаревших норм;
- повышение эффективности правовых актов в отдельности и всего правового пространства в целом;
- создание новых нормативных правовых актов, включающих унифицированные нормы, позволяющие регламентировать широкий круг сходных, однородных и тождественных общественных отношений.

Список литературы:

1. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 (в ред. Указа Президента РФ от 25.12.2019 № 619) // СЗ РФ. 2016. № 52. Ч. V. Ст. 7614. 26 декабря; 2019. № 52. Ч. I. Ст. 7933. 30 декабря.
2. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. постановления Правительства РФ от 07.05.2020 № 640) // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895. 18 авг.; 2020. № 19. Ст. 3016. 11 мая.
3. Соловьев А. А. Правотворческая деятельность органов внутренних дел субъектов Российской Федерации (на материалах ГУВД Московской области): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 236 с.
4. Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России: приказ МВД России от 5 января 2007 г.

№ 6 (в ред. приказа МВД России от 24.12.2019 № 965) // Документ опубликован не был.

5. Об утверждении Порядка подготовки правовых актов в системе ГУ МВД России по г. Москве (вместе с «Перечнем правовых актов и отдельных предписаний правовых актов, признаваемых утратившими силу»): приказ ГУ МВД России по г. Москве от 25 апреля 2012 г. № 400 (в ред. приказа ГУ МВД России по г. Москве от 13.02.2020 № 47) // Документ опубликован не был.

6. *Кирюхин В. В.* Административная деятельность полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних: теоретико-правовые основы и направления совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. 287 с.

7. *Хозикова Е. С.* Некоторые аспекты подготовки сотрудников правоохранительных органов // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 6.

8. *Хозикова Е. С.* Некоторые аспекты современной системы подготовки сотрудников полиции // Вестник Орловского государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования. 2014. № 3 (38).

9. *Хозикова Е. С.* Современная система подготовки сотрудников МВД России в свете Европейского кодекса полицейской этики // Взаимодействие государства и общества: новые тенденции: сборник научных статей и тезисов III Всероссийской научно-практической конференции. М.: Юридический факультет Российского университета дружбы народов, 2014.

10. О едином учете преступлений (вместе с «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкцией о порядке заполнения и представления учетных документов»): приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. (в ред. приказа Генпрокуратуры России № 721, МВД России № 699, МЧС России № 586, Минюста России № 233, ФСБ России № 509, Минэкономразвития России № 658 от 15.10.2019) // Рос. газ. 2006. № 13. 25 янв. Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 08.11.2019.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ПОЛИЦЕЙСКИХ ФОРМИРОВАНИЙ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

А. Н. МУРТАЗИН,

*слушатель 2 факультета
(Академия управления МВД России)*

О. В. ПЕТРОВА,

*заместитель начальника кафедры теории и методологии
государственного управления,
кандидат юридических наук
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В настоящей статье анализируется современное состояние организации взаимодействия территориальных органов власти зарубежных стран с полицейскими формированиями в период пандемии. На основе изучения отдельных карантинных мероприятий раскрывается многообразие возложенных на полицейские формирования функций по борьбе с распространением коронавирусной инфекции, а также по противодействию новым противоправным проявлениям на фоне ее распространения.

Ключевые слова: *власть, полиция, полицейские формирования, территориальные органы власти, коронавирусная инфекция, COVID-19, конституционные права.*

Начало 2020 г. очень остро поставило перед мировой общественностью вопросы угрозы жизни и здоровью людей на всем земном шаре. Вспышка в конце декабря 2019 г. в г. Ухане Китайской народной республики так называемой новой коронавирусной инфекции (далее – COVID-19) за 8 месяцев 2020 г. превратилась в пандемию мирового масштаба.

В мировой истории есть мрачные страницы вспышки испанского гриппа в 1918 г. на территории Европы, унесшей миллионы человеческих жизней. По данным Всемирной организации здравоохранения, за несколько месяцев масштабной пандемии гриппа 1918 г. погибло больше людей, чем за всю Первую мировую войну

(1914–1918 гг.). Окончательное число умерших тогда оценивается в районе 50 млн человек [1].

Разгулившая по Земному шару пандемия COVID-19 имеет свои особенности как по ее течению и последствиям на организм человека, так и появлению в исторический период развития человеческой цивилизации. В период глобализации мировой экономики COVID-19 распространяется экспоненциально, и предугадать его дальнейшее развитие крайне проблематично [2]. Развитие международных экономических связей, передвижение людей и товаров с одного конца света в другой обеспечивает COVID-19 быстрое распространение между значительно удаленными друг от друга странами и городами. Характерной чертой глобализации также является проникновение экономических связей в отдаленные от крупных экономических центров регионы и города. Данный аспект обеспечивает проникновение COVID-19 во все уголки мира и ставит под удар все население мирового сообщества.

При таких обстоятельствах значение взаимодействия территориальных органов государственной власти с полицейскими формированиями в борьбе с распространением COVID-19 значительно возрастает. На полицейские формирования во взаимодействии с территориальными органами власти возлагается обязанность в обеспечении базовой потребности человека и общества – в безопасности [3].

Как известно, одними из первых в борьбу с COVID-19 вступил Китай, который предпринял беспрецедентные меры по ограничению его распространения и локализации зараженных регионов и городов. Решением страны и коммунистической партией была организована принудительная самоизоляция граждан, находящихся в зоне заражения COVID-19.

По результатам первого совещания рабочей группы Министерства общественной безопасности (аналог МВД) по борьбе со вспышкой пневмонии, вызванной новой коронавирусной инфекцией, прошедшего 28 января 2020 г., решено принять действенные меры по борьбе с COVID-19 на всех уровнях власти с соблюдением строгой дисциплины. В ходе совещания была определена следующая концепция: «вспышка – это полицейская ситуация» [4]. Данная формулировка возложила на полицию Китая основную ответственность за выполнение поставленных задач по обеспечению карантинных и сопутствующих мероприятий.

Анализ документов Госдепартамента Китая показывает, что основным координирующим органом в данной сфере является коммунистическая партия, которая совместно с Министерством

общественной безопасности и иными органами обязана выполнять меры профилактического характера. Необходимо отметить, что Министерством общественной безопасности в борьбе с COVID-19 использован весь спектр возможностей, в том числе технических достижений и достижений в сфере высоких технологий. Известно, что использовались дроны слежения за нарушителями режима ношения масок. Дроны нависали над нарушителем и просили надеть маску. Была усовершенствована система слежения камер с распознаванием лиц без масок и даже через маски.

Кроме того, были разработаны мобильные приложения, в том числе мобильное приложение «Код здоровья» – обязательное для использования всем населением страны. Данное приложение фиксировало статус пользователя и информировало других лиц о состоянии его здоровья, что позволяло ограничить случайные контакты с инфицированными, а также обеспечить им оперативную помощь [5].

Успешное применение Китаем технических достижений подтверждает современные тенденции о необходимости развития новых технологий, в том числе искусственного интеллекта. При этом использование искусственного интеллекта может оказать значительное улучшение не только качества и оперативности в выявлении и раскрытии преступлений, но и в обеспечении здоровья и благополучия неограниченного круга лиц.

Региональными органами Министерства общественной безопасности во взаимодействии с территориальными органами власти проводились тщательные расследования фактов сокрытия признаков COVID-19, фактов контакта с лицами, имеющими признаки заражения заболеванием, поездок в зоны заражения, отрицания факта существования COVID-19. Значительная работа проводилась в сети Интернет с целью пресечения фактов дезинформации и умышленного введения в заблуждение о безопасности COVID-19 и отсутствия необходимости в строгом соблюдении карантинных мероприятий [6].

Данные действия Китая мировые СМИ называли грубым нарушением конституционных прав человека, однако уже в марте – апреле 2020 г. западные страны вынуждены были сами предпринять аналогичные меры по борьбе с распространением COVID-19, что подтвердило факт необходимости принятия жестких и решительных мер по борьбе с распространением инфекции. Так, к концу апреля 2020 г. в США на региональном уровне губернаторами 42 штатов были приняты законы, ограничивающие конституционные и неотъемлемые права граждан [7]. В осуществлении профилактических мер полицейские формирования приняли самое непосредственное

участие как в Китае, так и в США и в большинстве стран всего мира. Аналогичные меры были приняты в Германии, Италии, Испании и иных европейских странах.

Анализ законодательных актов зарубежных стран в области противодействия распространения инфекционных заболеваний показывает, что предусмотренные в них требования достаточно жесткие и предусматривают ограничения конституционных прав человека в необходимых пределах. Так, в Законе Германии «О Защите от Инфекций-IfSG», вступившем в силу 1 января 2001 г., говорится, что ведомства и органы, уполномоченные на полицейский контроль, могут обязать людей оставаться в одном месте или не входить в определенные места, ограничивать основное право на физическую неприкосновенность, принудительно размещать зараженных лиц в закрытые медицинские учреждения. Отдельно отмечено, что данные меры могут быть применены не только к лицам, заражение которых подтверждено, но и к лицам, в отношении которых имеется подозрение в заражении [8].

Введение ограничений для граждан и предприятий повлекло за собой соответствующие экономические последствия. В результате чего в большинстве государств мира были закрыты предприятия, объекты транспорта, места общественного питания, места культуры и отдыха. Исполнение же указанных ограничений руководством Италии было возложено на контролирующие органы и полицейские формирования [9].

С целью оптимизации экономических потерь во многих странах принятие решения о соответствующих ограничениях на уровне регионов было отдано на откуп региональным властям, как это было сделано и в России. В то же время с целью поддержки экономики были предприняты смягчительные меры. Так, в Италии продлены действия лицензий для автотранспорта и грузоперевозок. В случае выявления фактов нарушения органам власти и полиции в исключительных случаях было предписано принимать меры наказания. Выполнение данных мероприятий было поручено префектурам, региональным органам полиции и дорожной полиции [9]. В той же Италии в Сардинии, Апулии и Базиликате установили собственные правила регистрации гостей страны из опасений второй волны заражения [13].

Передача права на определение уровня ограничений также обусловлено особенностями эпидемиологической обстановки в каждом регионе, что зависит от множества факторов: наличия вспышек, плотности населения, транспортной доступности, наличия туристических мест и т. д.

Однако основным фактором, определяющим особенности взаимодействия территориальных органов власти с полицейскими формированиями в зарубежных странах, является их государственное устройство. Ряд западных стран отличаются развитой децентрализацией в государственном управлении, что обеспечивает плотное взаимодействие органов власти с полицейскими формированиями, в том числе в сфере обеспечения карантинных мероприятий, установления лиц, причастных к умышленному распространению или сокрытию COVID-19. К таким странам можно отнести Италию, Испанию, Великобританию, США, Францию, Германию и т. д. [10].

Ярким примером являются США, где в каждом штате сформированы свои полицейские формирования, находящиеся в прямом подчинении штата. Так, в период пандемии почти на всей территории США были приняты решения об ограничении прав на свободу передвижения, на свободу предпринимательства, которые введены не президентом США, а властями штатов, округов (графств) и муниципалитетов их исполнение было возложено на местную полицию [4].

Несмотря на ревнивое отношение членов Евросоюза к сохранению свободного передвижения на территории Шенгенской зоны, 17 марта 2020 г. на совместной пресс-конференции председателя Европейской комиссии Урсулы фон дер Ляйен и председателя Европейского совета Шарля Мишеля было объявлено, что среди четырех приоритетных задач первой является ограничение распространения вируса, в связи с чем было введено временное ограничение несущественных поездок в ЕС на 30 дней [11]. Фактически такие ограничения были частично сняты только в июне – июле 2020 г. Испания открыла частично границы с 21 июня, а Италия, Германия, Франция, Швейцария и многие другие страны ЕС – с 1 июля 2020 г. [12]. Однако уже в середине августа власти 16 немецких земель достигли проекта соглашения о новых ограничительных мерах.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод, что для борьбы с распространением COVID-19 в зарубежных странах принимаются жесткие меры, часто представляющие собой ограничение конституционных прав, в том числе физической неприкосновенности, свободы передвижения и т. п. Ввиду специфики вводимых ограничений и запретов контроль за их выполнением гражданами и организациями, пресечение действий, угрожающих здоровью неограниченного круга лиц, а также преступлений и правонарушений, появившихся в связи с распространением

COVID-19, в значительной мере ложится на плечи полицейских формирований. Вместе с тем, максимальной эффективности в решении общих задач в столь сложный период можно добиться лишь при качественной организации взаимодействия полицейских формирований с территориальными органами власти.

Список литературы:

1. Данные Всемирной организации здравоохранения // <https://www.euro.who.int/ru/health-topics/health-emergencies/pages/about-health-emergencies-in-the-european-region/emergency-cycle/prepare/pandemic-influenza-a-threat-that-all-countries-need-to-prepare-for> (дата обращения: 24.07.2020).
2. Выступление Генерального директора ВОЗ на пресс-брифинге по COVID-19 – 13 августа 2020 г. // <https://www.who.int/ru/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---13-august-2020>.
3. А. Маслоу. Мотивация и личность // 1999 С. 126. (дата обращения 20.08.2020).
4. <https://hellochina.me/2375/internet-v-kitae/novaya-platforma-qr-koda-zdorovya>.
5. Первое совещания рабочей группы Министерства общественной безопасности Китая от 28.01.2020 года // <https://www.mps.gov.cn/n2253534/n2253535/c7099765/content.html> (дата обращения: 01.08.2020).
6. Информация Министерства общественной безопасности от 07.02.2020 // <https://www.mps.gov.cn/n2253534/n2253535/c6900116/content.html> (дата обращения: 01.08.2020).
7. Trust Us... Or We'll Send the Police? // <https://www.calibrepress.com/2020/04/trust-us-or-well-send-the-police/> (дата обращения: 05.08.2020).
8. Официальный сайт Института имени Роберта Коха https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/IfSG/ifsg_node.html (дата обращения: 09.08.2020).
9. Официальная газета Италии <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/17/20G00034/sg> (дата обращения: 10.08.2020).
10. Трофимова И.Н. Децентрализация государственного управления: теоретические модели и страновая специфика // Политика и Общество. 2010. № 3.

11. Официальный сайт информации Шенгенской зоны <https://www.schengenvisainfo.com/ru/новости/ес-решает-закрыть/> (дата обращения: 16.08.2020).

12. Официальный сайт Федерального агентства по туризму Российской Федерации <https://www.russiatourism.ru/contents/covid-19/deystviuyushchie-ogranicheniya-po-vezdu-v-inostrannye-gosudarstva/> (дата обращения: 20.08.2020).

13. Официальный сайт информационного агентства «Красная весна» <https://rossaprimavera.ru/news/3a968c50> (дата обращения: 22.08.2020).

14. *Иванников В. Ю.* Феномен принятия управленческих решений децентрализованной полицейской системой в условиях мировой пандемии // Сборник статей Международной научно-практической конференции от 18 мая 2020 г. «Экономическая безопасность России: правовые, управленческие, финансовые и IT-аспекты». 2020.

СОЦИАЛЬНЫЕ СЕТИ КАК КАНАЛ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ И ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

Э. В. НАМРУЕВА,

*доцент кафедры теории и методологии
государственного управления,
кандидат социологических наук
(Академия управления МВД России)*

Аннотация: В статье рассматривается актуальная проблема коммуникативного взаимодействия полиции и общественности в условиях кризисной ситуации посредством социальных сетей.

Ключевые слова: интернет-коммуникация, онлайн-взаимодействие, социальные сети, модели коммуникации, информационные вызовы, кризисная ситуация.

Одной из главных моделей коммуникации в деятельности органов государственной власти на сегодня является модель информирования общественности. Ее главная особенность «заключается в стремлении инициатора коммуникации обеспечить адресата полной, достоверной, актуальной информацией, использование которой поможет адресату решить его проблемы» [1, с. 303]. Основная задача такой коммуникации, по мнению И. М. Дзялошинского, не завоевание поддержки и доверия, а поддержанием существующего положения дел, которое достигается прозрачностью и понятностью действий организации.

Изоляция людей, связанная с новой коронавирусной инфекцией, стимулировала появление новых форматов коммуницирования, новых моделей социального взаимодействия, прежде всего моделей мобилизации людей. Во время карантина граждане самостоятельно и с помощью государства стремились максимально обезопасить себя и своих близких. Характерной особенностью этого периода времени являлись достаточно высокий уровень психологической тревожности граждан и социальной напряженности в обществе.

«С одной стороны, мы увидели широкий спектр инноваций, появившихся для борьбы с кризисом, начиная от новых форм анализа данных и заканчивая сетевой мобилизацией ресурсов для самодельного производства средств индивидуальной защиты. С другой

стороны, информационные технологии значительно масштабировали процессы, связанные с распространением дезинформации, что заставило Всемирную Организацию Здравоохранения заявить о феномене инфодемии» [2, с. 10].

В кризисные дни были актуальны две модели коммуникации – вертикальная (общество мобилизовалось на основе государственного информирования) и горизонтальная (взаимодействие граждан посредством информационных технологий, прежде всего социальных сетей). При этом модель пресс-посредничества государственными структурами «эксплуатируется при необходимости формирования общественного мнения по поводу ярко выраженных дисфункциональных явлений» [3, с. 72].

Пандемия спровоцировала активизацию цифровых технологий, решающих проблемы коммуникативных барьеров, возникших из-за карантина. Социальное взаимодействие в режиме офлайн как между гражданами, так и между государством и обществом сменилось моделью онлайн. Можно сказать, в условиях вынужденной изоляции кардинальным образом поменялся сам характер социального взаимодействия. Современные коммуникационные технологии предложили новые модели взаимоотношений как индивидов, так и групп. Сформировалась новая система опосредованной деятельности в режиме онлайн, которая позволила быстро и эффективно адаптироваться к кризису.

Реагирование на запросы общества и потребности граждан в условиях кризисной ситуации требует от государственных структур больших ресурсов. Повышение уровня прозрачности информационной картины кризиса стало доминантой в государственной информационной повестке. Пандемия актуализировала проблему оперативного реагирования государства на запросы и потребности граждан. Возникла острая необходимость в новых моделях социального взаимодействия.

Как показала практика, всем информационным вызовам в условиях пандемии отвечает онлайн-коммуникация, главной характеристикой которой является интерактивность. Интернет кардинально изменил отношения между инициатором коммуникации (коммуникатором) и адресатом коммуникации (реципиентом). В традиционной модели реагирование на сообщение могло быть отсроченным, в онлайн-коммуникации стало возможным непрерывное интерактивное взаимодействие.

Таким образом, назрела необходимость перехода от односторонней коммуникации информирования к диалогичной коммуникации, двусторонней симметричной модели, которая подразуме-

вает, при наличии социальной проблемы, активное ее обсуждение в условиях равенства участников диалога, их прав на собственное мнение, дискуссионного характера общения и, в конечном итоге, решение этой проблемы.

Мощные темпы развития новой информационной площадки превратили Интернет в доминирующий канал коммуникации. Сегодня в интернет-пространстве функционируют онлайн-версии традиционных СМИ (газет, журналов, телеканалов и радиостанций), сетевые издания (созданные специально для функционирования в Интернете), социальные сети (гражданская журналистика), агрегаторы новостей, социальные медиа (блоги лидеров общественного мнения), сайты организаций и др.

Влиятельным игроком в информационном пространстве становятся именно социальные сети как «инструменты Интернета, предоставляющие пользователям возможность взаимодействовать друг с другом, обмениваясь различными видами информации» [4, с. 93]. Публикация комментариев и новостей, формирование различных информационных поводов – это формы распространения информации, которые позволяет реализовывать инновационная интернет-коммуникация.

Социальной сетью является «симбиоз социальной и технической реальности, образующий многообразные коммуникативные конфигурации (пространственно-временные, субъект-субъектные, субъект-объектные), которые компенсируют высокую информационную плотность современного общества и осуществляют все виды социальной коммуникации (массовой, межличностной, групповой) на всех технологических уровнях: вербальном, письменном, аудио-визуальном» [5].

По данным ежегодного исследования активной аудитории социальных сетей в России, ежегодно реализуемого аналитическим агентством Brand Analytics, в ноябре 2019 г. 49 млн активных пользователей социальных сетей написали около 1,3 млрд сообщений в месяц. В день публикуется приблизительно 25 млн картинок [6]. В ноябре 2019 г. в социальной сети ВКонтакте 30,7 млн пользователей написали 556 млн публичных сообщений, в среднем по 18 сообщений на автора. Во второй по популярности соцсети Instagram, число авторов составило 27,6 млн, а число сообщений – 169 млн [7, с. 19].

По данным ВЦИОМ [8], на сегодняшний день доля интернет-пользователей в России довольно высокая – 84 % наших сограждан с той или иной периодичностью пользуются интернетом. В том числе 69 % выходят в сеть ежедневно, 13 % – несколько раз в неде-

лю или месяц и 2 % – крайне редко. Наиболее активную аудиторию составляют 18–24-летние (99 % пользуются интернетом ежедневно), высокообразованные (78 %) и материально обеспеченные (73 %), москвичи и петербуржцы, а также жители городов-миллионников (по 78 %).

Можно утверждать, что для многих пользователей такое общение становится существенной частью социальной жизни и ежедневных коммуникаций: «Поколение молодых людей (интернет-поколение) имеет более высокий уровень технологической подготовки по сравнению с предыдущими поколениями, оно более открыто и активнее использует Интернет в своей жизни. Новое поколение «живет» в социальных сетях» [9, с. 8].

В настоящее время использование социальных сетей – актуальная составляющая управленческой деятельности каждой организации, в том числе органов государственной власти. Можно констатировать, что традиционный стиль деятельности PR-подразделений, при котором главное внимание уделяется исключительно информирующей функции, оказался более не в состоянии решить возникающие проблемы.

На сегодняшний день «особенностью современной ситуации в пространстве публичной правоохранительной коммуникации системы управления органов внутренних дел является преобладающее применение ассиметричной двусторонней модели коммуникации, для которой характерно преобладание информационно-пропагандистского формата взаимодействия» [10] с институтами гражданского общества.

Необходим переход от классической концепции информирования к социальному диалогу, при котором большее внимание уделяется процессу решения проблем населения, в том числе, в социальных сетях. Но «на данный момент нет ни одного официального рейтинга присутствия государственных органов Российской Федерации в социальных сетях, который бы оценивал степень информационной открытости и эффективности коммуникации ФОИВ с интернет-пользователями. Из-за отсутствия официальных рейтингов невозможно выявить лучшие практики взаимодействия с гражданским обществом через социальные сети, а также повысить эффективность использования федеральными органами исполнительной власти социальных сетей как коммуникационного инструмента» [11, с. 32].

В МВД России ведением официальных аккаунтов в социальных сетях занимаются сотрудники подразделений информации и общественных связей органов внутренних дел. В связи с этим необходи-

мо отметить отсутствие специальной подготовки этих сотрудников, что сказывается на качестве работы министерства в медиапространстве. К тому же эта часть работы не регламентируется какими-либо специальными правовыми документами, что создает определенные сложности в этой сфере.

Социальные сети должны использоваться органами государственной власти при осуществлении своих функций в обязательном порядке, что объясняется высокой популярностью данной платформы среди пользователей. Помимо прямого информирования целевой аудитории социальные медиа стали каналами обратной связи, позволяющие учитывать реакцию пользователей на те или иные действия государственной власти. Таким образом, тональность реагирования общественности на какую-либо информацию может служить индикатором качества предложений и инициатив власти.

К сожалению, на сегодня аккаунты государственных институтов в социальных сетях преимущественно выполняют функции дополнительных информационных ресурсов, направленных на освещение деятельности госструктур: «Во многом такое положение дел связано с наличием нормативных пробелов, так как специальным законодательством Российской Федерации напрямую эта деятельность не регламентируется» [12, с. 227]. Решение подобных вопросов позволило бы сделать социальные сети полноценным инструментом в деятельности органов государственной власти.

Появление качественно нового коммуникативного пространства потребовало пересмотра тактики управления коммуникациями в сфере общественных связей. Исследование социальных сетей как явления в коммуникативном пространстве современного общества является на сегодняшний день актуальной проблемой.

Список литературы:

1. *Дзялошинский И. М.* Медиапространство России: коммуникационные стратегии социальных институтов. М.: издательство АПК и ППРО, 2013.
2. *Асмолов Г. А.* Информационные технологии и гражданское общество: зачем нужно сканирование горизонтов // Сканирование горизонтов: роль информационных технологий в будущем гражданского общества. М., 2020.
3. *Шелен И. А.* Утопия Джеймса Грюнига: к вопросу об эволюции PR-моделей в XX веке // Вестник Нижегородского уни-

верситета им. Н. И. Лобачевского. Серия: социальные науки. 2010. № 2 (18).

4. *Чумиков А. Н., Бочаров М. П., Тишкова М. В.* PR в Интернете: Web 1.0, Web 2.0, Web 3.0. М.: Альпина Паблишерз, 2010.

5. *Лещенко А. М.* Социальные сети как механизм конструирования коммуникации в современном обществе: автореф. дис. ... канд. филос. наук. Пятигорск, 2011.

6. Социальные сети в России: цифры и тренды, осень 2019 // Brand Analytics, 2019. URL: <https://br-analytics.ru/blog/social-media-russia-2019>.

7. Интернет в России в 2019 году. Состояние, тенденции и перспективы развития. М., 2020.

8. Жизнь без интернета: рай или апокалипсис? / Всероссийский центр изучения общественного мнения (официальный сайт). URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9681>.

9. *Данченко Л. А.* Маркетинг в социальных медиа. Интернет-маркетинговые коммуникации. СПб.: Питер, 2013.

10. *Васильева И. Н.* Потенциал социально-коммуникативных технологий в системе управления органов внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. соц. наук. М., 2020.

11. *Ерышев А. Е.* Открытость федеральных органов исполнительной власти в социальных сетях // Экономика, управление, финансы: материалы IX Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, октябрь 2018 г.). СПб.: Свое издательство, 2018.

12. *Губанов А. В.* Практика применения социальных сетей в деятельности органов государственной и муниципальной власти // Коммуникология. 2017. Т. 5. № 2.

МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

Н. Ф. НАСРИДДИНОВА,

*адъюнкт 3-го факультета (подготовки научных
и научно-педагогических кадров)*

(Академия управления МВД России)

Аннотация. В представленной статье автором проводится сравнительный анализ различных подходов к понятию «механизм реализации функций государства». Автор приходит к выводу, что механизм реализации правоохранительной функции государства – это не просто совокупность элементов, а именно система, отличающаяся сложной структурой и характеризующаяся наличием прямых и обратных связей между составляющими ее элементами. Данная категория позволяет наиболее полно отразить не только внешнюю, но и внутреннюю сторону процесса реализации функций. Внешней составляющей механизма реализации правоохранительной функции будет выступать ценностно-целевые основы, методы осуществления правоохранительной деятельности государства. К внутренней составляющей автор предлагает отнести принципы правоохранительной деятельности государства, организационные и правовые основы.

Ключевые слова: *функции государства, правоохранительная функция государства, механизм реализации правоохранительной функции.*

Использование категории «механизм реализации функций государства» обосновывается в работах А. А. Барканова, Е. В. Батищевой, С. А. Киреевой, А. М. Милюкова, Л. А. Морозовой, Д. В. Пожарского, В. Е. Сизова, С. Н. Туманова, В. А. Хажирокова и других ученых.

В. В. Анцупов, анализируя механизм реализации экономической функции государства, пишет только о формах и методах реализации данной функции. При этом автор дифференцирует формы реализации функций на правовые и неправовые (организационные) формы реализации функций государства. Организационные формы включают: организационно-регламентирующую, организаци-

онно-хозяйственную и организационно-идеологическую деятельность. К методам реализации экономической функции государства В. В. Анцупов предлагает отнести убеждение, принуждение, рекомендации и поощрение.

По нашему мнению, ученый делает не вполне обоснованный вывод, отождествляя методы деятельности государственных органов и методы реализации функций государства [1, с. 33]. Так, можно выделить «универсальные» методы, которые могут использоваться при осуществлении всех функций государства (убеждение и принуждение); другие методы используются при осуществлении нескольких или отдельной функции государства. Здесь стоит вспомнить слова В. М. Корельского: «...при осуществлении хозяйственно-организаторской функции используются и специфические и общие методы. К первым относится планирование, хозрасчет, материальное стимулирование, ко вторым – убеждение и принуждение» [8, с. 115].

А. М. Милюков в механизм реализации экономической функции государства включает целевую составляющую, организационную основу, нормативную основу, экономические принципы и методы [9, с. 22]. При чем стоит заметить, что понятие механизма реализации исследуемой функции ученый раскрывает путем простого перечисления входящих в него элементов, что, по мнению диссертанта, не совсем верно.

Среди положительных моментов работы А. М. Милюкова стоит назвать выделение целевой составляющей в структуре механизма реализации экономической функции. «Цель», как пишет А. М. Милюков, по отношению к понятию функций государства имеет относительно внешнее, обуславливающее значение. Стоит отметить, что вопрос определения целей в теории функций государства ставится довольно редко, что, в известной степени, негативно влияет на общее представление концепции механизма реализации функций.

Весьма убедительной представляется позиция С. А. Киреевой, которая заключается в рассмотрении механизма реализации функции межгосударственной интеграции как единой системы «целей, задач, правовых и организационных форм, методов, средств и результатов межгосударственной интеграционной деятельности» [7, с. 9]. Вызывает определенный интерес включение в понятие «механизм реализации функции» результативного элемента (результатов интеграционной деятельности). Для определения данного элемента ученым предложены критерии оценки эффективности механизма реализации функции: целенаправленность правовой

политики и достижение поставленных целей; легитимность функции межгосударственной интеграции; гармонизация национальных и международных интересов; устойчивый характер межгосударственных объединений и другие.

Определенный интерес для теоретико-правовой науки видится в представленной С. А. Киреевой телеологической модели функции международной интеграции. Автором предложены несколько групп целей, в зависимости от различных критериев: в зависимости от степени значимости – основные (главные) и не основные (второстепенные); по степени связанности с моралью – нравственные и безнравственные; в зависимости от характера методов и средств их достижения – демократические и антидемократические и другие. От себя диссертант добавляет, что включение целевой составляющей в структуру механизма реализации функций государства является необходимым и методологически обоснованным. Неслучайно в советской литературе отмечалось, что назначение (цель) предопределяет форму государственной деятельности «извне». Цель государства определяет содержание всей жизнедеятельности общества, «составляет главный регулятор общественных отношений и вытекает из потребностей социально-политического бытия» [11, с. 31].

В. Н. Уваров определяет процесс реализации правоохранительной функции государства как «механизм управления», который включает в себя: 1) элементы, определяющие внутреннюю технологию: кадры, техника, служебная информация; 2) формы, методы и принципы, лежащие в основе процесса управления; 3) организация судопроизводства и иных процедур, при помощи которых осуществляется восстановление нарушенных прав, предупреждение совершения новых правонарушений и т. д. [13, с. 114]. В дополнение к указанным элементам приводится юридическая ответственность как неотъемлемый компонент правоохранительной функции.

Подобная формулировка процесса реализации правоохранительной функции как «механизма управления» объясняется исходя из тесной связи теории государственного управления и теории функций государства. Как справедливо отмечает В. Е. Чиркин, «осуществление функций государства – это и есть государственное управление, понимаемое как разносторонняя деятельность всех органов государства...» [14, с. 199]. Все органы государственной власти наделены государственно-властными полномочиями, а значит, содержание их деятельности состоит в осуществлении управленческих функций, принятии управленческих решений, выраженных

главным образом в принятии нормативных правовых актов или правоприменительных актов.

А. А. Барканов предложил рассматривать механизм реализации функций государства как взятые в единстве принципы, методы и организационно-правовые основы осуществления деятельности государства [4, с. 15]. К числу основных элементов механизма реализации культурно-воспитательной функции государства ученый относит: а) организационная составляющая; б) правовая составляющая; в) система целей и задач; г) совокупность принципов и методов реализации той или иной деятельности. Стоит отметить, что определение функций государства с точки зрения деятельности свидетельствует, по мнению А. А. Барканова, о необходимости детальной проработки вопроса принципов, методов ее реализации и обоснования идейно-руководящих начал.

Е. В. Батищева в своих работах выделяет три основные формы реализации социальной функции государства в деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы: социальная защита, социальная поддержка и социальная помощь. При этом ученый весьма осторожен в разграничении указанных форм, «поскольку на практике, – как утверждает Е. В. Батищева, – все формы тесно переплетены» [5, с. 15]. Стоит заметить, что понятие «механизм реализации функции» ученый раскрывает довольно поверхностно, несмотря на то, что в диссертационном исследовании Е. В. Батищевой «рассматривается концепция механизма реализации государством своей социальной функции...». Проанализировав данный научный труд, можно предположить, что структуру механизма реализации социальной функции государства составляют: цель, содержание, структура, правовые основы и основные формы реализации социальной функции государства.

Диссертантом отстаивается позиция относительно комплексного и всестороннего подхода в определении механизма реализации функций государства и его структуры. Так, неубедительными видятся исследования ученых относительно рассмотрения исключительно «правовой» стороны данного механизма и упущение его организационной или телеологической составляющей. Приведем пример: И. Н. Николаенко использует категорию «правовой механизм осуществления функций» и определяет его как «совокупность правовых форм осуществления функций и принципов» [10, с. 75]. Правовые формы осуществления соответствующей функции, по мнению И. Н. Николаенко, – это деятельность государства, связанная с изданием правовых актов (нормативных и правоприменительных). К ним ученый относит правотворче-

скую и правоприменительную деятельность. Подобная категоричность приводит исследователя к поспешным выводам: во-первых, упускается обязательная, как отмечалось в советской литературе – «чисто фактическая», а в современных учебниках по теории государства и права – «организационная» форма реализации функций государства, которую составляет «организационно-массовая, культурно и политико-воспитательная, учетно-статическая работа государственных органов и т. д.» [2]; во-вторых, И. Н. Николаенко, возможно неосознанно, не отмечает такие правовые формы осуществления, как правоохранительную (М. И. Байтин) и контрольно-надзорную (Л. А. Морозова).

Весьма интересным и методологически обоснованным видится исследование механизма реализации функции налогообложения С. А. Балаевым. В своей работе механизм реализации функции налогообложения ученый рассматривает как «единую систему правовых, организационных и материально-финансовых средств» [3, с. 27]. При этом ученый утверждает, что в механизме реализации должны учитываться основные подфункции, составляющие содержание исследуемой функции, а также нормативные правовые акты, закрепляющие основные принципы и правила налогообложения.

К положительным моментам данного исследования можно отнести предложенную автором научно обоснованную систему механизма реализации функции налогообложения; определение эффективности, условий и критериев, обуславливающих эффективность механизма реализации функции налогообложения; анализ механизма реализации функций государства в контексте механизма государства и ряд других. Однако некоторые положения, по мнению диссертанта, не лишены дискуссионности. Так, в структуре механизма реализации функции налогообложения автор выделяет ряд подсистем, что приводит к некоторой терминологической путанице. Например, выделяется подсистема правовых и организационных средств фискальной направленности и подсистема регулятивного воздействия (включающая в себя инструменты стимулирования и ограничения отдельных). Данные подсистемы, на наш взгляд, соотносятся как целое и часть или как система более высокого порядка и более низкого порядка. Или другой пример: выделяется подсистема содействия реализации экологической функции государства, но при этом подсистемы, содействующие реализации других функций государства (правоохранительной, экономической и т. д.), автором не приводятся.

Также дискуссионным видится позиция С. А. Балаева относительно нецелесообразности включения в механизм реализа-

ции функции государства соответствующей системы органов государственной власти, что, по мнению ученого, может привести во многом к дублированию категорий «механизм реализации функций государства» и «механизм государства». Не включить субъектов, осуществляющих ту или иную функцию государства, видится необоснованным по ряду причин. Во-первых, речь идет о содержании каждой функции государства, которое заключается в деятельности, осуществляемой тем или иным органом государства (общественной организацией, органом местного самоуправления и т. д.). Во-вторых, «механизм государства» – более широкое понятие, которое, наряду с процессом функционирования органов государства, призвано показать, как реализуется государственная власть, рассмотреть сам процесс реализации государственной власти. В-третьих, диссертант разделяет точку зрения С. Н. Туманова, предлагающего рассматривать механизм государства с точки зрения содержания и структуры государственного аппарата. В-четвертых, традиционное понимание механизма государства не нацелено на раскрытие непосредственно процесса реализации функций государства, не отражает должным образом его средств, способов и методов, сводя его к совокупности органов государственной власти и материально-финансовой основе их деятельности.

Р. А. Ромашов по существу данной проблемы убежден, что наряду с инструментальной составляющей любой механизм включает в себя также субъектный состав; взаимосвязи и взаимодействия, обеспечивающие действенность механизма; отношения, возникающие в процессе практического воплощения правовых предписаний [12, с. 226].

Интересной в рамках рассматриваемой проблемы представляется классификация, предложенная А. И. Земсковой. В вопросе определения субъектов правозащитных отношений ученый выделяет субъектов в сфере частного права (физические и юридические лица), субъектов в сфере публичного права (органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица судебных органов и государственные служащие) и субъекты в сфере международного права [6].

Изложенные доводы определяют позицию автора относительно обязательности включения субъектного состава в структуру механизма реализации правоохранительной функции государства.

Таким образом, проведя сравнительный анализ указанных подходов и обобщив наиболее существенные и обоснованные моменты, диссертант приходит к выводу, что механизм реализа-

ции правоохранительной функции государства включает в себя следующие элементы:

- ценностно-целевые основы;
- организационные и правовые основы;
- принципы и методы правоохранительной деятельности государства.

Кроме того, автором отстаивается позиция, что использование категории «механизм реализации правоохранительной функции» является наиболее обоснованным по ряду причин.

Первое. Категория «механизм реализации функций» позволяет определить, как именно, при помощи каких средств реализуется та или иная функция (в нашем случае правоохранительная). Механизм реализации правоохранительной функции государства способствует осуществлению данной функций, он призван помочь воплотить основные идеи и достичь стоящие перед государством цели и задачи в правоохранительной сфере.

Второе. Механизм реализации правоохранительной функции государства – это не простая, неподвижная совокупность элементов, а именно система, отличающаяся сложной структурой и характеризующаяся наличием прямых и обратных связей между составляющими ее элементами. Стоит заметить, что по отношению к правоохранительной функции государства в системном ее понимании механизм реализации выступает системой более высокого порядка.

Третье. Данная категория позволяет наиболее полно отразить не только внешнюю, но и внутреннюю сторону процесса реализации функций. Внешней составляющей механизма реализации правоохранительной функции будет выступать ценностно-целевые основы, методы осуществления правоохранительной деятельности государства. К внутренней составляющей диссертант предлагает отнести принципы правоохранительной деятельности государства, организационные и правовые основы.

Четвертое. Механизм реализации правоохранительной функции государства характеризует правоохранительную функцию как комплексное направление деятельности государства, вид государственной деятельности, охватывающий значительные по масштабу и объему общественные отношения.

Пятое. При помощи категории «механизм реализации правоохранительной функции» можно определить содержание данного процесса как в статике – на определенном конкретном этапе исторического развития, так и в динамике: выявить закономерность появления новых форм и методов реализации отдельной функции; определить факторы, детерминирующие образование или упраздне-

ние государственных органов, осуществляющих ту или иную функцию; показать изменения в системе нормативного обеспечения реализации отдельной функции и т. д.

Шестое. Категория «механизм» применительно к процессу реализации правоохранительной функций государства позволяет рассмотреть данный процесс с позиций: а) системности, то есть наличия совокупности взаимосвязанных и взаимозависимых элементов; б) динамизма, то есть при непосредственном осуществлении правоохранительной функции государства, выраженной в различных видах управленческой деятельности; в) эффективности, поскольку позволяет оценить достижение поставленных задач при осуществлении правоохранительной функции.

Список литературы:

1. *Анцупов В. В.* Экономическая функция государства: дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Анцупов. Абакан, 2004. 200 с.
2. *Байтин М. И.* О формах осуществления функций социалистического государства / М. И. Байтин // Ученые записки. Вопросы истории государства и права. 1969. № 18.
3. *Балаев С. А.* Механизм реализации функции налогообложения современного российского государства (общетеоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Балаев. Саратов, 2016. 217 с.
4. *Барканов А. А.* Культурно-воспитательная функция современного российского государства: дисс. канд. юрид. наук / А.А. Барканов. М., 2007. 186 с.
5. *Батищева Е. В.* Механизм реализации социальной функции государства (на примере деятельности уголовно-исполнительной системы): дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Батищева. М., 2007. 205 с.
6. *Земскова А. И.* Правозащитная функция государства в рамках системы правозащитного регулирования / А. И. Земскова // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2009. № 3 (10).
7. *Киреева С. А.* Межгосударственная интеграция как внешняя функция российского государства: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук / С. А. Киреева. Астрахань, 2006. 51 с.
8. *Корельский В. М.* Общая теория социалистического государства / В. М. Корельский. Свердловск, 1970. 198 с.
9. *Милюков А. М.* Экономическая функция российского государства и роль таможенных органов в ее реализации: дисс. канд. юрид. наук / А. М. Милюков. Владимир, 2006. 171 с.

10. *Николаенко И. Н.* Российское социально-правовое государство: функции, правовой механизм их реализации, соотношение социального и правового принципов / И.Н. Николаенко // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2006. № 1 (49).
11. *Пожарский Д. В.* Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы): дис. ... д-ра. юрид. наук / Д. В. Пожарский. М., 2014. 418 с.
12. *Ромашов Р. А.* Теория государства и права / Р.А. Ромашов. СПб.: Питер, 2008. 256 с.
13. *Уваров В. Н.* Правоохранительная функция государства и механизм ее реализации / В. Н. Уваров // Право и государство. 2018. № 3–4.
14. *Чиркин В. Е.* Современное государство / В. Е. Чиркин. М.: изд-во «Международные отношения», 2001. 416 с.

ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ (1991–2007 гг.)

К. С. НАСУЕВ,

*адъюнкт 3-го факультета (подготовки научных
и научно-педагогических кадров)
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье рассматривается процесс реформирования системы органов внутренних дел в Республике Беларусь в постсоветский период. Делается вывод, что трансформация советской организационно-правовой модели органов внутренних дел в Республике Беларусь пошла иным путем, в частности автор фиксирует решение об отказе реструктурировать систему.

Ключевые слова: *органы внутренних дел, советская модель органов внутренних дел, реформирование, Республика Беларусь.*

Одной из актуальных научных проблем является осмысление процесса усовершенствования институциональных основ выполнения правоохранительной функции, в том числе коренного изменения системы органов внутренних дел властными структурами в постсоветских государствах после распада СССР. Единая для бывших советских республик организационно-правовая модель органов внутренних дел подверглась изменениям разной степени глубины и интенсивности; представляется, что пришло время для сопоставления полученных результатов, выявления как позитивного, так и негативного опыта ее реформирования с целью приведения в соответствие с потребностями общества и государства. Необходимо вспомнить, что в Советском государстве сложилась модель системы органов внутренних дел с определенными характеристиками, она была многофункциональной, а значит, обладающей сложной структурой, централизованной, закрытой, политизированной и военизированной [8]. Еще в перестроечный период было положено начало трансформации этой модели, однако только в 1990-е гг. этот процесс был активизирован глубокими социально-политическими переменами в обществе, сущность которых состоит в переходе от тоталитарной к демократически организованной власти, от неправового к правовому государству. Кроме того, необхо-

димось организационно-правовых изменений была вызвана становлением суверенных государств вместо единого прежде государства – СССР [1, с. 201].

27 июля 1991 г. была принята Декларация о государственном суверенитете Белорусской ССР. Особое место в развитии национальной государственности занимает принятый 27 февраля 1991 г. Закон «Об основных принципах народовластия в Республике Беларусь», согласно которому в случае отсутствия соответствующих актов законодательства Республики Беларусь в дальнейшем до их принятия на территории республики действует законодательство СССР. Из Декларации следовал вывод, теперь закрепленный Законом, о переподчинении органов, входивших в систему союзно-республиканских министерств, Верховному Совету республики [10, с. 20, 29].

Формирование правовых основ деятельности белорусской милиции происходило еще на фоне общероссийских процессов. Так, Национальным законом, регулирующим деятельность органов внутренних дел республики, стал закон «О милиции», принятый Верховным Советом БССР 26 февраля 1991 г. В нем впервые на законодательном уровне были отражены ее фундаментальные основы; закреплен правовой статус сотрудника милиции, его права и обязанности, регламентированы основания и порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, порядок прохождения службы и определен круг органов, осуществляющих контроль и надзор за ее деятельностью [2]. За основу закона «О милиции» были взяты идеи, заложенные в российском законе «О милиции», принятом Верховным Советом РСФСР в апреле 1991 г. [1]. Однако были и существенные различия: в перечне принципов деятельности милиции, в структуре милиции.

В августе 1991 г. был принят закон «О некоторых изменениях в системе органов государственного управления Белорусской ССР» [3], в соответствии с которым изменился статус МВД БССР. Теперь оно трансформировалось из союзно-республиканского в республиканский орган управления с переподчинением всех органов внутренних дел СССР на территории Беларуси. Вслед за этим Президиум Верховного Совета Республики Беларусь утвердил текст Присяги рядового и начальствующего состава и Дисциплинарный устав органов внутренних дел. Далее было разработано и утверждено «Положение о прохождении службы личным составом органов внутренних дел» и ряд других документов, заложивших фундамент современной системы органов внутренних дел, отражая тем самым их место и роль в механизме белорусского государства [11, с. 43].

После провозглашения Республики Беларусь 19 сентября 1991 г. для определения перспектив развития законодательной, исполнительной и судебной властей появились различного рода концепции в качестве планов стратегического развития, в числе которых – Концепция судебно-правовой реформы, принятая Верховным Советом Республики Беларусь 23 апреля 1992 г. [5, 9]. Седьмой раздел был посвящен органам внутренних дел и государственной безопасности, поскольку реформа судебной системы мыслилась реформаторами лишь в контексте реформы всей правоохранительной системы. В этом разделе раскрывалась проблемность состояния органов внутренних дел: «В условиях резкого ухудшения криминогенной обстановки органы внутренних дел не в состоянии в полной мере обеспечить надежную охрану прав и свобод граждан, государственных и общественных интересов от преступных посягательств, своевременное выявление преступлений и привлечение виновных к ответственности, охрану общественного порядка». Средством решения проблемы обозначалось сужение предмета ведения Министерства внутренних дел, согласно тексту Концепции, его освобождение «от несвойственных ему функций», а именно: предварительного следствия; экспертно-криминалистических исследований; исправления и перевоспитания осужденных; надзора за лицами, осужденными к наказаниям, не связанным с лишением свободы; паспортизации населения; регистрации въезда и выезда граждан; охраны объектов и имущества (вневедомственной охраны); обеспечения пожарной безопасности. Подобную трансформацию, направленную на сужение сферы деятельности органов внутренних дел, пережила система органов внутренних дел Российской Федерации, что в целом соответствовало процессам все большей дифференциации и специализации звеньев государственного аппарата, протекающим в других современных демократических государствах. В результате уже к началу 2000-х гг. система органов внутренних дел и ее центральный аппарат МВД РФ, оставаясь важным ведомством, по сравнению с советским временем, утратили свое всеобъемлющее, исключительное, ключевое значение в государстве.

Между тем развитие системы органов внутренних Республики Беларусь, правовых основ ее деятельности пошло иным путем. Белорусские ученые дают неоднозначную оценку неосуществлению данной реформы. Негативно оценивая отказ о реструктуризации органов внутренних дел, В. Н. Бибило объясняет его ««выжидательной позицией органов политической власти, имитирующих реформы» [9]. Напротив, С. А. Трахимёнок поддерживает сохранение советской модели органов внутренних дел, полагая, что

«аргументов у сторонников дальнейшей реструктуризации МВД по данным видам деятельности не было, да и в настоящее время они не появились» [12].

В 1994 г. республика приняла Конституцию, вводится институт президентства, который создает импульс для дальнейшего реформирования органов внутренних дел страны. В соответствии с Конституцией Республики Беларусь было разработано новое Положение о Министерстве внутренних дел, которое подчиняет его непосредственно Президенту [6]. В 2007 г. был принят Закон «Об органах внутренних дел», направленный на комплексное совершенствование всего механизма правового регулирования деятельности органов внутренних дел, он определил систему органов внутренних дел, правовые и организационные основы ее деятельности, установил обязанности и права органов внутренних дел и их сотрудников, гарантии правовой и социальной защиты сотрудников [4]. Впервые было дано легальное определение понятия «органы внутренних дел»: государственные правоохранительные органы, осуществляющие борьбу с преступностью, охрану общественного порядка и обеспечивающие общественную безопасность в соответствии с возложенными задачами [7, 11].

Список литературы:

1. О милиции: Федеральный закон от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (последняя редакция) // СПС «КонсультантПлюс».
2. О милиции: Закон Республики Беларусь № 637-XII от 26 февраля 1991 г. URL: https://belzakon.net/Законодательство/Закон_РБ/199/2131 (дата обращения: 08.04.2020).
3. О некоторых изменениях в системе органов государственного управления Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь № 1015-XII от 25 августа 1991 г. URL: https://belzakon.net/Законодательство/Закон_РБ/1994/2107 (дата обращения: 08.04.2020).
4. Об органах внутренних дел Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З. URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=Н10700263> (дата обращения: 09.04.2020).
5. О Концепции судебно-правовой реформы: постановление Верховного Совета РБ № 1611-XII от 23 апреля 1992 г.
6. Положение о Министерстве внутренних дел Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 25 августа

1998 г. № 419. URL: https://studopedia.ru/20_66763_o-ministerstve-vnutrennih-del-respubliki-belarus.html (дата обращения: 08.04.2020).

7. О некоторых мерах по совершенствованию системы органов и подразделений внутренних дел Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2003 г. № 603. URL: <https://www.mvd.gov.by/uploads/dgim/603.pdf> (дата обращения: 09.04.2020).

8. *Андреева И. А., Зайцева Е. С.* История органов внутренних дел России. Омск: Омская академия МВД России, 2017.

9. *Бибилло В. Н.* Перспективы развития судебной власти по Концепции судебно-правовой реформы Республики Беларусь // Право и демократия: сб. науч. тр. Вып. 13 / отв. ред. В. Н. Бибилло. Минск: БГУ, 2002. URL: http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/23267/1/20_%d0%b1%d0%b8%d0%b1%d0%b8%d0%bb%d0%be.pdf (дата обращения: 09.04.2020).

10. *Василевич Г. А.* 1991 год: хроника пикирующей страны. Минск, 1991.

11. *Григорьев А. В.* Современная система и функции органов внутренних дел Республики Беларусь // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. Вып. 2.

12. *Трахимёнок С. А.* Принципы реформирования органов внутренних дел Беларуси в рамках концепции судебно-правовой реформы 1992 г.: история и современность // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2012. № 2.

ЭЛЕКТРОННОЕ ОБУЧЕНИЕ В ОРГАНИЗАЦИЯХ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ МВД РОССИИ В ПРИБЛИЖЕНИИ К ИСКУССТВЕННОМУ ИНТЕЛЛЕКТУ

М. Б. НАУМОВ,

*профессор кафедры управления,
доктор технических наук, профессор
(Нижегородская академия МВД России)*

Аннотация. В статье рассматривается один из вариантов внедрения в учебный процесс электронного обучения для очной, заочной и дистанционных форм обучения с применением элементов искусственного интеллекта. В классическом понимании искусственный интеллект представляет собой перенос рациональных форм мышления в алгоритмы компьютерных программ с возможностью самообучения и развития данных алгоритмов. В данной области знаний проведено и проводится большое число исследований. Разработано и применяется множество достаточно эффективных систем искусственного интеллекта (экспертных систем). Рациональные формы мышления человека изучает наука «Логика». Основу алгоритма функционирования мыслительных процессов человека составляет взаимодействие предмета мысли (субъекта) и его свойства (предиката). Мышление человека – это сложная форма отражения через органы чувств объективных закономерностей окружающего мира. Законы природы с течением времени не меняются и одинаковы во всех точках пространства, что позволяет создавать устойчивые и адекватные системы искусственного интеллекта. Интересным представляется создание экспертной системы для обучения самой дисциплины «Логика». Один из возможных вариантов описывается в данной статье.

Ключевые слова: *логика, система искусственного интеллекта, электронное обучение, дистанционное обучение.*

Электронное обучение по дисциплине «Логика»

Для реализации процесса обучения разработаны две компьютерные программы:

1. Электронный учебник «Логика».
2. Электронный задачник «Логика».

Использование электронного обучения возможно на очной, заочной и дистанционных формах обучения.

Обучение осуществляется поэтапно. Всего имеется 7 этапов обучения, из которых:

- 1-й этап – это изучение электронного учебника;
- 2 - й этап – это тестирование по отдельным темам;
- 3 – 5-й этапы – это последовательное рубежное тестирование;
- 6-й этап – это решение начальных задач дисциплины;
- 7-й этап – это решение комплексных задач дисциплины.

Обучение проводится в соответствии с требованиями федерального закона № 273 «Об образовании» и предполагает приобретение обучаемыми компетенций в виде знаний, умений и навыков (таблица 1).

Таблица 1.

			Номера тем										
Этапы	Вид компетенции	Вид пособия	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	знания	Учебник (количество вопросов)	9	8	8	7	8	5	8	11	9	10	
2		Тест по темам (10 из ...)	27	30	26	26	19	12	23	19	19	29	
3		Рубежный контроль 1 (20 из ...)	57		52		31		42		48		
4		Рубежный контроль 2 (30 из ...)	128						102				
5		Рубежный контроль 3 (30 из ...)	230										
6	умения	Задачи начальные (количество задач)	0	15	21	16	13	4	10	16	9	9	
7	навыки	Задачи комплексные (количество задач)	0	8	8	15	16	4	8	20	4	4	

Методика изучения электронного учебника (1-й этап)

1. Сначала необходимо узнать номер своей учебной группы и свой номер по журналу.

2. После запуска любой части задания необходимо ввести номер своей учебной группы (от 1 до 40) и свой номер по журналу (от 1 до 40) путем нажатия соответствующей кнопки на экране компьютера. Эти данные индивидуальны для каждого обучаемого. «Перелистывание» страниц следует производить с помощью захвата и перемещения электронной мышью верхнего или нижнего угла страницы или с помощью навигации (нажатием на кнопку с соответствующим номером на 2-й странице электронного пособия). Нажатие левой кнопки мыши над фрагментом текста активирует контрольные вопросы.

3. При выполнении задания необходимо последовательно проинвестировать изучение фрагментов электронного учебника и правильно ответить на контрольные вопросы. Правильность ответа подтверждается «пропаданием» фрагмента текста учебника. Допускается не более 3-х ошибок. При превышении количества ошибок следует начать тему заново. В случае успешного освоения каждой темы (пропадание текста целой главы или статьи) на экран компьютера выдается код отчетности, который необходимо записать. Код отчетности – это число от 0 до 999, выработанное датчиком псевдослучайных чисел. Коды отчетности индивидуальны для каждого обучающегося.

Методика тестирования по отдельным темам (2-й этап)

На 3-й странице электронного учебника следует последовательно выполнить обычное тестирование последовательно по каждой теме дисциплины с получением оценки. Переход к соответствующему тесту осуществляется нажатием кнопки. При получении оценки «5» дополнительно выдается код отчетности, который необходимо записать.

Методика последовательного рубежного тестирования (3–5-й этапы)

Методика аналогична предыдущей. Назначение этапов – последовательное объединение материала тем дисциплины.

Методика решения начальных задач (6-й этап)

Запустив электронный задачник, вводится номер своей учебной группы и свой номер по журналу путем нажатия соответствующей кнопки. Затем выбираются отдельные задачи по темам. Последовательность выбора любая, но решить нужно все задачи с получением кода отчетности. Код отчетности выдается на экран компьютера, только если оценка «5».

Методика решения комплексных задач (7-й этап)

Методика аналогична предыдущей. Комплексные задачи носят более сложный (креативный) характер по сравнению с начальными.

Методика промежуточной аттестации

Получив коды отчетности по всем этапам обучения, необходимо (в зависимости от формы обучения):

- либо представить их педагогическому работнику для получения оценки при очной форме обучения (частями по материалам отдельных занятий);
- либо переслать их педагогическому работнику по электронной или обычной почте при заочной форме обучения (вид листа отчетности представлен на рисунке 1);
- либо вернуться в главное меню сайта и, перейдя на вкладку «Ввод результата», внести свои данные и полученные коды отчетности. Правильность результатов будет подтверждено загоранием соответствующих «лампочек» и подтверждением передачи данных на сервер при дистанционной форме обучения (рисунок 1).

Учебник									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Тестирование по темам									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Рубежный контроль 1									
1-2		3-4		5-6		7-8		9-10	
Рубежный контроль 2									
1-5				6-10					
Рубежный контроль 3									
								1-10	
Задачи начальные									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Задачи комплексные									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Рис. 1. Вид листа отчетности электронного обучения

Следует отметить, что предлагаемая система не носит классическую форму искусственного интеллекта. Она не рассматривает взаимодействие субъекта и предиката, не обладает саморазвитием, однако, вполне может служить основой для дальнейшего ее совершенствования и приближения к классической форме.

Список литературы:

1. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (последняя ред.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.10.2020).

ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ВОЗМОЖНОСТИ, ПРЕДЕЛЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

А. И. ОВЧИННИКОВ,

*профессор кафедры теории
государства и права,
доктор юридических наук, профессор
(РЮИ МВД России)*

Доклад подготовлен при финансовой поддержке гранта РФФИ № 19-011-00820 (а) «Правовая политика российского государства, ее приоритеты и принципы в условиях цифровой экономики и цифрового технологического уклада: концептуальные, методологические, отраслевые аспекты цифровизации права и правового регулирования».

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы использования искусственного интеллекта в правоприменительной деятельности. Автор исследует перспективы алгоритмизации правоприменительного процесса, обращая внимание на недопустимость его машинизации и рутинизации. Выявляются пределы использования искусственного интеллекта: логические, аксиологические, психологические, логико-семантические и другие. Автор делает вывод о том, что искусственный интеллект не сможет осуществлять процедуру понимания и осмысления аналогично человеку, не обладая основными предпосылками, свойствами и качествами человеческого мышления, в котором логика играет вторичную роль, а первичную, основную – эмоционально-волевая сфера сознания, включающая подсознание, интуицию и здравый смысл.

Ключевые слова: *искусственный интеллект, правоприменение, цифровизация права, электронное правосудие, правоприменительный силлогизм, юридическая эпистемология.*

Введение

Правоприменительная деятельность давно рассматривается в качестве объекта цифровизации и информатизации. Как только в середине XX столетия возникли первые процессоры и для анализа

общественных процессов стали применяться программно-вычислительные комплексы, появилось новое направление и в юриспруденции – правовая кибернетика. В СССР и социалистических странах стали активно исследовать проблемы информатизации в правовом регулировании и государственном управлении. Давно никого не удивляют словосочетания *киберправо, кибернетическая криминалистика, киберпреступность*. Однако в связи с переходом к шестому технологическому укладу кибер-терминология стала уступать «цифровым» понятиям: *цифровые права, цифровизация права, цифровое правосудие* и т. д. Поэтому для анализа правоприменительной деятельности вполне уместно применять уже имеющиеся в правовой кибернетике наработки наряду с современными исследованиями в сфере цифровизации права и государственного управления.

Одним из ключевых исследовательских направлений цифровизации права следует считать вопрос о пределах и границах использования искусственного интеллекта (далее – ИИ) в правовом регулировании общественных отношений в целом, в правоприменительной деятельности в частности [5, 6]. В данном направлении заинтересовано общество, возлагающее на цифрового полицейского, нотариуса, судью с искусственным интеллектом весьма завышенные надежды в плане объективности и независимости в принятии решений. Необоснованно презюмируется, что ИИ будет свободен от субъективизма и не породит произвол в ходе применения, не обладая корыстью и карьеризмом. Большую роль в таких ожиданиях играет и юридический позитивизм, давно переоценивающий применение математических и алгоритмических методов анализа правоприменительного процесса.

На законодательном уровне можно увидеть первые попытки урегулировать вопросы применения ИИ в правоохранительной деятельности, правосудии и государственном правлении. Евросоюз, к примеру, принял «Европейскую этическую хартию об использовании искусственного интеллекта в судебных системах и окружающих их реалиях» [1]. В Российской Федерации действует и свой экспериментальный закон, посвященный искусственному интеллекту [2]. Для того чтобы оценить реализацию ожиданий, возложенных на искусственный интеллект в правосудии, следует учитывать роль логико-семантических связей в юридической аргументации и сопоставлении нормы и факта.

Применение права с точки зрения юридической эпистемологии

Алгоритмизация правоприменительного процесса предполагает рассмотрение логико-семантических, эпистемологических и иных аспектов интеллектуального процесса подведения общей

нормы к частному случаю, сопоставления нормы и факта, суждений о сущем и суждений о должном. В области права данный вопрос является центральным и наиважнейшим для юридической эпистемологии, которую можно рассматривать как область философии права, теорию познания права с гносеологических, методологических, когнитологических и иных позиций. В ее задачи входит исследование структуры, методологии, смысловой и контекстуальной организации как научного, так и профессионального знания о праве, правовой реальности, правовых ценностях. В ее рамках рассматривается проблема и специфика правового знания и познания, познаваемости сущности права, понятия юридической истины, строение, структура, динамика, эволюция правового мышления.

Особенно актуальной юридическая эпистемология представляется для решения проблем искусственного интеллекта в правовом мышлении. Центральной проблемой при этом является изучение логико-семантических аспектов соотнесения нормы и факта, должного и сущего, правила и поступка, а также интеллектуальных процедур понимания правовых норм и юридических фактов, т. к. именно процедура понимания является основной для правоприменительного мышления и познания.

Возможность применения ИИ замыкается на логико-семантическом исследовании процедур правового мышления, понимания права, правоприменительного познания. Использование современных исследований в этой области показывает, что пока ИИ может быть привлечен либо на этапе подготовки к решению дела (сбор информации, оформление материалов дела, обобщение документов, составление электронного иска и т. д.), либо на этапе правоприменительных решений в тех ситуациях, когда математически точно могут быть установлены и доказаны факты, а нормы права не содержат оценочных понятий, как, например, в ситуациях нарушения скоростного режима и использования камер видеонаблюдения правонарушений.

Совсем иное дело с нормами, имеющими оценочный характер. Собственно говоря, именно в силу невозможности заранее предсказать все жизненные ситуации и обеспечить эффективность правовых норм законодатели допускают правоприменительное усмотрение и оценочные понятия. Учитывать их необходимо в ходе анализа юридической логики и логического анализа правоприменительного процесса. В теории права часто высказывается взгляд, будто применение нормы к конкретному случаю представляет собой логическую процедуру, и правоприменительная деятельность, рассмотренная как интеллектуальная деятельность, будто бы состоит из трех

стадий. При этом стадия – это строго определенная последовательность совершения комплексов действий в процессе правоприменения. Традиционно выделяют три стадии: установление фактических обстоятельств дела; установление юридической основы дела; решение дела. Соотнесение нормы и факта в юридическом мышлении традиционно называется в зарубежной литературе термином «субсумция» [10, 11, 12], в отечественной юриспруденции используется понятие «квалификация» [7, с. 206].

Большинство авторов – представителей отечественной и зарубежной теории философии права – правоприменительный процесс рассматривают как дедуктивный, силлогистический вывод. «Логическое строение судебного решения идет от большой посылки, через малую, к заключению. Психологический процесс при судебном решении начинается с малой посылки и идет через большую посылку, к заключению» [7, с. 703]. Эта точка зрения сформировалась задолго до современной эпохи: еще в дореволюционных монографиях, посвященных правоприменению: логическая природа судебного решения представлялась как силлогизм, в котором роль большой посылки играет норма права, малой посылки – конкретное бытовое отношение [9, с. 699]. Судебное решение рассматривалось с точки зрения логического соотношения большой посылки к малой посылке и следующему за этим соотнесением и в советские годы: «С формально-логической стороны решение юридического дела представляет собой умозаключение, в котором конкретные факты (обстоятельства дела) подводятся под норму права» [4, с. 281]. Интеллектуальный процесс, при этом называемый ошибочно «рационально-логическим», являлся строго рациональным, исключаящим какие-либо творческие, иррациональные, интуитивные, оценочные начала. В XX в. данная точка зрения также сохранялась: до сих пор в учебниках по теории государства и права именно как силлогизм рассматривается процедура принятия правоприменительных решений. Процесс его поиска представлен как вывод, где правовая норма представляет собой большую посылку – суждение, фактические обстоятельства или жизненный случай являются малой посылкой, а правоприменительное решение представляет собой заключение логического вывода.

Между тем достаточно спорным является отнесение правоприменительного вывода к разновидности силлогистического вывода, т. к. процедура правоприменения (правоприменительный процесс) лишь внешне напоминает дедуктивный вывод, в то время как по своей природе он не является процедурой логического мышления. Здесь следует указать на то, что представление правопримени-

тельного процесса в виде логического вывода было необходимо для признания объективности правового мышления: если правоприменение является дедуктивным выводом, то правовая квалификация может быть рассмотрена с точки зрения истинности и объективности. Для юридического позитивизма данные о признании играют ключевую роль, т. к. режим законности требует неукоснительного следования и неуклонного соблюдения закона в каждой конкретной ситуации. Однако если признать, что правоприменительный процесс является не логической процедурой, а творческой деятельностью, подгоняющей жизненный факт под какую-либо норму, и в качестве критерия правильности подгонки выступает правовая интуиция, то тогда снижается значимость закона для регулирования общественных отношений и повышается значимость правосознания правоприменителя. Кстати, в таком случае искусственному интеллекту, построенному на логических принципах, не место в правоприменении.

Безусловно, правоприменение внешне «выглядит» как логическая процедура, как силлогизм, однако это упрощенный взгляд, необходимый для анализа процесса сопоставления вопросов «права» и вопросов «факта». Рассмотрение правоприменения как логического силлогизма крайне важно с точки зрения обоснования принципа законности в деятельности правоохранительных органов. С. С. Алексеев акцентирует свое внимание на творчестве при применении права: «Если не видеть в решении конкретных дел определенных творческих моментов, то окажется совершенно непонятной та роль, которую выполняет юридическая практика в правовом регулировании... Итак, решение юридических дел – это нечто большее и более значимое, чем простые логические действия по решению силлогизмов» [4, с. 284]. Данное признание практически «сводит на нет» попытки рационального обоснования использования искусственного интеллекта в правоприменении.

Следует указать и на роль юридического позитивизма в наличии избыточной логистической трактовки правоприменения. Ведь признание творческого характера процесса сопоставления нормы и факта влечет за собой нивелирование позитивного права, его делегитимацию, т. к. большое значение в творческом процессе применения нормы права играет правосознание и личностные характеристики правоприменителя. По всей видимости, исключительно в силу позитивистского формализма отвергался правотворческий характер правоприменения.

Таким образом, для дедуктивного умозаключения необходимо, чтобы обе посылки обладали истинностью. В случае применения

нормы права первая посылка (диспозиция нормы) и вторая посылка (фактический случай) не могут быть рассмотрены в качестве силлогизма, так как предписывающее суждение (норма или диспозиция) не может рассматриваться как утверждение, обладающее критерием истинности или ложности. Это веление, долженствование, предписание.

Рассмотрение правоприменения как дедуктивного процесса было бы правомерным, если в законодательстве не было бы оценочных понятий, а сама норма не являлась бы оценкой. Тогда все ситуации, возможные в социальной действительности, были бы описаны конечным множеством. В таком случае логический процесс был бы возможен, т. к. общая норма целиком и полностью подходила по своим признакам для конкретного случая (причем признакам, не предполагающим оценки), и не было бы проблем с ее соотносимостью с ним. Однако в таком случае право потеряло гибкость и применимость. Не может одно правило быть пригодным на все случаи жизни. В ходе интерпретации закона происходит приспособление правила к постоянно изменяющимся общественным отношениям.

Норма права является лишь подсказкой правоприменителю, творчески устраняющему отдельные несовпадающие с гипотезой черты казуса, определяя их важность интуитивно. Ведь почти каждая норма в некоторой степени изменяет свой смысл в тех или иных ситуациях, обладающих какой-то уникальностью, иногда неявной. Например, чтобы чисто логически в сплошном потоке признаков ситуации выявить те, которые имеют юридический статус, то есть образуют фактический состав, требуемый нормой, необходимо знать нормы, строго их указывающие. Хорошо, если в законе эти признаки четко определены (как, скажем, возраст уголовной ответственности), но если они носят оценочный характер или требуют аналогии в силу того, что законодатель не может предусмотреть все их виды (например перечислить все случаи «непреодолимой силы»), то процесс сопоставления фактических и юридических обстоятельств дела принимает интуитивный, а не строго логический характер. Точнее, он имеет форму логического и рассудочного, но лишь до определенных границ: до границ здравого смысла, очевидности, интуиции, «общего чувства».

Почти все составы преступлений имеют в своем наличии оценочные понятия, и этого не избежать. Логически нельзя оценить «характер насилия» в случае отграничения грабежа от разбоя, «добровольность» сделки, «достаточность доказательств», «корыстность мотива» и т. д. Поэтому процесс правового познания, как представляется, имеет, скорее, герменевтический, а не строго логи-

ческий характер из-за наличия огромного количества оценочных понятий в праве, необходимость в существовании которых обусловлена разнообразием человеческих взаимоотношений. В каждом новом случае смысл этих понятий, как и всей нормы, будет переопределяться, поэтому при простом прочтении, не связанном с применением, улавливается «лишь общий и абстрактный смысл нормы права... За процесс понимания принимается в этом случае чувство знакомства со словом» [8, с. 13]. Не говоря уже о том, что характер наказания или обязанности должен быть в каждом случае, прежде всего, справедливым, «эквивалентным» ущербу или правомочию противоположной стороны.

Ограниченность логики и оценочный характер правового мышления, на наш взгляд, еще более наглядно проявляют себя в случае аналогии. Создание новой нормы на основе имеющихся более четко демонстрирует общие черты процессов заполнения пробела в праве и толкования.

Искусственный интеллект и применение принципов права

Следует обратить внимание и на аксиологический, а значит и творческий, иррационально-субъективный характер реализации принципов права. По своему содержанию принципы с технико-юридической точки зрения представляют собой руководящие правовые идеи, выражающие основные правовые взгляды, идеалы, ценности государства на характер права и регулирование общественных отношений, на приоритеты правовой политики, с философско-правовой точки зрения – это императивы, защищающие наиболее важные, абсолютные правовые ценности. Все они возникли под влиянием тех или иных идей, идеалов, идеологий. Например, принцип равенства супругов в истории семейного права берет свое начало от правового закрепления христианской системы ценностей, где впервые в истории человечества защищается достоинство человеческой личности независимо от пола, этноса или веры. Принцип права наций на самоопределение возник в мировоззрении мыслителей зарождения национализма эпохи Просвещения и т. д. Поэтому принципы права не представляют собой обычные нормы права, а создают идейный, правильный фон, контекст реализации норм права благодаря аксиологической деятельности правосознания правореализатора. Искусственный интеллект не сможет распознать контекстуальность и скрытые смыслы принципов права, а в случае их конфликта понимать их иерархичность.

Универсальность принципов права позволяет создать верную с точки зрения законодателя интерпретацию через определение контекста понимания норм права. Не случайно Конституционный Суд

РФ в постановлении от 27.01.2004 № 1-П указал: «Общие принципы права, в том числе воплощенные в Конституции РФ, обладают высшим авторитетом и являются критерием и мерой оценки правомерности всех нормативных актов» [3]. Общие принципы можно обнаружить не только в тексте Конституции РФ, но и в идеологии конституционализма, в его доктрине. Вот только объективность происхождения принципов права не разделяется в целом спектре теорий права: психологической, социологической, исторической и др. Познание, точнее интерпретация принципов права, еще более ангажирована их контекстуальностью и субъективностью интерпретатора, которых нет у ИИ.

Для ИИ контекстуальность принципов права является недостижимой, между тем, крайне необходимой в правоприменении. У него не могут быть контекстуальные интеллектуальные процедуры запрограммированы, так как соотношение между нормой и контекстом ее толкования предполагает прорыв через герменевтический круг, в котором норма является частью, а контекст нормы (принципы отрасли) целым.

Заключение и выводы

Таким образом, ИИ в силу целого ряда причин не сможет осуществлять наиболее сложные правоприменительные процедуры. Во-первых, он не может осуществлять процедуру понимания и осмысления аналогично человеку, не обладая основными предпосылками, свойствами и качествами человеческого мышления, где логика играет вторичную роль, а первичную, основную – эмоционально-волевая сфера сознания, включающая подсознание, интуицию и многое другое, до сих пор не выясненное.

Во-вторых, правовое мышление в большой степени является управляемым творческим началом личности. Следовательно, иррациональный компонент является ключевым при сопоставлении нормы и факта. Кстати, именно по этой причине ИИ будет сильно зависеть от исходных программных данных, от заложенных на этапе программирования разнообразных предрассудков, ассоциативных рядов и прогнозов, основанных на различных характеристиках человека, таких как правовой, политический и экономический его статус, уровень образования, занятость, кредитоспособность, наличие родственных связей и др.

В-третьих, технократизация права, «расчеловечивание» права, «отчуждение человека» и другие угрозы бытию личности в современном обществе, о которых пишут философы, вполне реальны

и уже действительны. Дальнейшее развитие процессов алгоритмизации правоприменения, превращение правосудия в рутину окончательно подорвет уважение человека к праву, деформирует его правосознание, приведет к правовому нигилизму. Это не означает, однако, применение ИИ в пределах банальных, рутинных процедур оформления типовых документов.

В-четвертых, при рассмотрении перспектив использования ИИ в правоприменении следует обратить внимание на роль не позитивистских подходов к праву, методологического потенциала социологического, коммуникативного, герменевтико-феноменологического понимания права. Следует учитывать, что норма права никогда не является единственным источником информации при принятии правоприменительного решения. Огромную роль играют самые разнообразные правовые источники: интерпретационные акты Верховного Суда РФ, правовые позиции Конституционного Суда РФ, нормы обычного права, стандарты судебной практики. Еще более сложными, неявными источниками права следует признать правовые доктрины, естественно-правовые понятия, принципы и взгляды, представления, суждения и нормы договорного права, корпоративного права, идеи права. Этот далеко не полный перечень формирует контексты интерпретации каждой правовой нормы, определяет ее осмысление и действенность.

В-пятых, применение каждой нормы права предполагает право-конкретизирующее мышление, так как нормы и принципы конституционного права и международного права определяют значение и смысл всех остальных норм. Неявные принципы права, скрытые в нормах Конституции и обнаруживаемые в процессах истолкования норм отраслевого права, в конкретных случаях вряд ли возможно учесть при составлении программ.

В-шестых, процедура аналогии, являющаяся основной для юридического мышления, предполагает творческий акт создание неявно новой нормы права, применимой исключительно к аналогичным ситуациям, что предполагает вовлечение правовой интуиции, принципов справедливости и целесообразности, здравого смысла и добросовестности.

Список литературы:

1. URL: <https://rm.coe.int/ru-ethical-charter-en-version-17-12-2018-mdl-06092019-2-/16809860f4>.
2. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/61884.html/>.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П. «По делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ч. 1 ст. 27, ч. 1, 2 и 4 ст. 251, ч. 2 и 3 ст. 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации» // Рос. газ. 2004. № 18.

4. *Алексеев С. С.* Проблемы теории права. Т. 2. М., 1973.

5. Правопонимание в цифровую эпоху: искусственный интеллект в реализации права и правоприменительной деятельности: сборник статей. М., 2019.

6. Цифровая безопасность личности, общества и государства в условиях глобализации: юридические механизмы обеспечения. Обзор сессии в рамках ПМЮФ 2019 г. // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2019. № 1.

7. *Черданцев А. Ф.* Логико-языковые феномены в юриспруденции. М., 2012.

8. *Черданцев А. Ф.* Толкование советского права. М., 1979.

9. *Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права. М., 1912.

10. Alexy R. On Balancing and Subsumption: A Structural Comparison // Ratio Juris. Vol. 16. 2003. №. 4.

11. Schauer F. Balancing, Subsumption, and the Constraining Role of Legal Text // Law and Ethics of Human Rights. Vol. 4. 2010. №. 1.

12. Stuck H. Subsumtion und Abwagung // Archiv fur Rechts- und Sozialphilosophie. 1998. Bd. 84. H. 3.

НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И АЛГОРИТМИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОПЕРАТИВНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ

Н. В. ПАВЛИЧЕНКО,

*заместитель начальника Академии,
заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
(Академия управления МВД России)*

А. И. ТАМБОВЦЕВ,

кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. Целью статьи является выявление закономерностей между появлением новых технологий и совершенствованием практики раскрытия преступлений оперативными подразделениями органов внутренних дел. В результате анализа эволюции оперативно-розыскного инструментария авторы приходят к выводу, что технический компонент оперативно-розыскных мероприятий, как изначально составная часть оперативно-розыскного инструментария, обеспечивающая обнаружение, фиксацию, хранение и оборот информации, в настоящее время эволюционировал в совершенно самостоятельный (практически самодостаточный и независимый от сторонних традиционных источников информации) программно-технологический комплекс по сбору, хранению, аналитической обработке информации и продуцированию высоковероятностных выводов. Он способен обеспечивать нормальную деятельность иных компонентов оперативно-розыскного инструментария и структурных элементов правоохранительной деятельности в целом. Инструментальная аналитика из вспомогательной дисциплины превращается в основное средство работы с информацией в форматах, объемах и со скоростью, неподвластных человеку.

Ключевые слова: *оперативно-розыскная деятельность, оперативно-розыскные мероприятия, оперативно-розыскной инструментарий, технологии, научно-технический прогресс, алгоритм, аналитика, большие данные, цифровизация.*

Оперативно-розыскной инструментарий, под которым мы традиционно понимаем оперативно-розыскные мероприятия, чутко, правда иногда с небольшим опозданием, реагирует на изменения, происходящие в обществе, государстве и в социуме. Эти изменения первоначально носят приспособленческий характер, а затем приобретают правовую форму, закрепленную в нормативных актах различного уровня.

Нам представляется, что эволюция оперативно-розыскных мероприятий – это постоянный процесс трансформации и совершенствования чувственных и коммуникативных способов познания окружающей действительности, усиленных новыми техническими возможностями, которые нам преподносит технический прогресс. За новыми технологиями будущее, и оперативно-розыскная деятельность не исключение. Нет сомнения, что в ближайшей перспективе оперативно-розыскной инструментарий обогатится за счет целенаправленного внедрения революционных достижений в области IT-технологий и искусственного интеллекта, позволяющих получить и эффективно использовать в правоохране миниатюрные средства электронного контроля и наблюдения и мощные программно-аналитические комплексы; разработки программ, способных к фиксации эмоций, чувств, невербальных сигналов и психофизиологических реакций человека и быстрому многофакторному их анализу; расширения информационных полей правоохранительных ведомств. И конечно, использование феномена больших данных в сфере правоохраны, требующих создания и использования средств, методов и кадров для сбора и аналитической обработки информационных массивов.

Нет сомнения, что в традиционный арсенал чувственных и коммуникативных средств и методов оперативно-розыскной деятельности органично вплетутся и окончательно закрепятся достижения прикладной психологии, технологии рефлексивного управления, профайлинга, позволяющие пользователю бесконтактно, быстро и гарантированно определять психофизиологическое состояние наблюдаемого лица, уровень его тревожности, нервозности, агрессивности и пр. по внешним и поведенческим признакам.

Нас могут упрекнуть в излишней технологизации оперативно-розыскных мероприятий, уверовании в почти фантастические феноменальные возможности развивающихся технических средств и технологий работы с информацией. Наверное, отчасти так оно и есть. Наряду с глубочайшей приверженностью традиционным, истинно оперативным методам сыска мы одновременно являемся сторонниками современных новаторских способов получения

и обработки информации с использованием всех уникальных возможностей, предоставляемых научным прогрессом. Игнорировать эти возможности глупо! Однако обвинять нас в излишней технологизации не стоит. Мы не отвергаем классических, проверенных вековой практикой методов ОРД! Это базовый, фундаментальный инструментарий, который еще очень долгое время будет оставаться таким! Но при этом мы считаем, что процесс развития оперативно-розыскных мероприятий будет идти по двум параллельным направлениям.

Первое – использование традиционных способов познания в борьбе с преступностью. Под традиционными мы понимаем классические оперативно-розыскные мероприятия, известные нам с момента зарождения сыска.

Второе – получение сведений (больших объемов данных) из различных источников и последующая аналитическая обработка информационных массивов.

При этом полагаем, что профессия оперативного уполномоченного также трансформируется исходя из этих двух направлений. К первой группе будут относиться классические оперативные сотрудники, а ко второй – аналитики больших данных. Не исключено, что реальная практика приведет к появлению определенной группы профессионалов, обладающей знаниями и прикладными навыками обоих направлений и представляющей по сути элиту оперативного сообщества.

Прогнозируемые авторами тенденции изменения оперативно-розыскной парадигмы предполагают не только и не столько смещение акцентов с чувственно-коммуникативных методов получения информации в процессе осуществления ОРД на технические, что имеет вполне объективное объяснение, обусловлено общим техническим прогрессом социума как такового и, несомненно, несет свои весьма позитивные последствия (хотя это совершенно не исключает вероятность наступления и отдельных негативных последствий!).

Более важным нам видится предоставляемая этим прогрессом сама возможность получения непредсказуемых ранее объемов и видов информации с разнообразных технических устройств общего и персонального пользования и последующей многофакторной аналитической обработки их инструментальными средствами (компьютерами и программными комплексами), на несколько порядков или даже десятков порядков превышающими способности самого гениального мыслителя, аналитика, ученого по целому ряду параметров – общему объему обрабатываемой информации, количеству

ее видов (форматов), быстрдействию, количеству продуцируемых выводов и многое другое.

Нами уже отмечалась ранее смелая, но нерадостная для человечества гипотеза великого Альберта Эйнштейна, что способности человека анализировать одновременно несколько категорий взаимосвязанных сведений объективно ограничены [1, 66]. Многолетняя практика всего мирового сообщества и результаты многочисленных исследований полностью подтверждают эту теорию. Кроме того, можно безапелляционно констатировать, что чем более разрозненные и фрагментированные сведения будут представлены и чем больший объем их будет, тем более сложными для анализа отдельным человеком (и даже группой лиц) они будут являться, вплоть до невозможности их ментальной обработки.

Возникает парадоксальная ситуация. Казалось бы, чем больше характеристик объекта (по большому счету – разнообразных сведений о нем, являющихся посылками для производства логических выводов) имеется, тем более точно можно этот объект описать, диагностировать, прогнозировать, выявить особенности, зависимости, корреляции и тенденции. На практике же такое увеличение рационально лишь до некоторого предела, обусловленного весьма ограниченными аналитическими способностями среднестатистического человека, и чуть большими способностями электронно-вычислительной техники недавнего прошлого.

После пересечения этого предела объем информации и ее разнообразие уже становятся не преимуществом обработчика, а препятствием для ее анализа. А при необходимости сопоставления обобщенной или, наоборот, – детализированной информации о разных объектах ситуация осложняется еще более, она становится для аналитика катастрофической. Выход из нее (из ситуации) видится в разработке и внедрении в правоохранительную деятельность вообще и в оперативно-розыскную в частности специализированных программных комплексов по обработке больших данных особыми методами для специфических нужд органов правопорядка. Не сегодняшняя примитивная статистика цифр, графиков и диаграмм, используемых исключительно на управленческом (штабном) уровне и требующих дополнительных пространственных пояснений и анализа, а максимально прикладные, конкретные (возможно – вариативные) заключения – окончательно сформулированное, целевое (по месту времени, лицу, преступлению, жертве) криминологическое / виктимологическое прогнозирование; рекомендации органам правопорядка по оптимальной расстановке кадров, организации графиков и маршрутов передвижения патрульных; выявление

ние связей, девиаций, преступных намерений отдельных лиц; установление лиц, вероятно причастных к преступлению, проверка их алиби (пребывание в местах общего пользования, поездки, покупки и пр.); общее предупреждение и раскрытие преступлений, розыск преступников, и многое другое. Такие технологии уже имеются, однако по целому ряду причин их применение в целях раскрытия преступлений в России в настоящее время является скорее редким исключением, чем системной практикой. Известные же единичные факты результативного использования технологий анализа больших данных при раскрытии особо тяжких резонансных преступлений последних лет категорично показывают их уникальную прагматичность, исключительную профессиональную надежность, высочайшую эффективность и отличные перспективы.

Считаем интересным обратить внимание, что идея использования многофакторного анализа ситуации и разработанных на его основе алгоритмов действий для целей правоохраны (и в том числе для раскрытия преступлений) не нова и имела вполне реальные и осязаемые результаты в недавнем прошлом. Понятие алгоритма, как строго определенной последовательности действий, «совокупности точно заданных правил решения произвольного класса задач или набор инструкций, описывающих порядок действий исполнителя для решения некоторой задачи» [2] давно и прочно вошло как в повседневную жизнь и профессиональную деятельность современного человека вообще, так и в правоприменительную деятельность (в том числе в оперативно-розыскную) в частности. Рядом советских ученых правоведов в 80-х гг. XX в. были проведены исследования и разработаны алгоритмы действий оперативных уполномоченных уголовного розыска по раскрытию преступлений, в частности – убийств [3, 4]. В основе их лежали предлагаемые авторами типовые версии произошедшего и многовариативные последовательности (т. е. – алгоритмы) действий сыщиков в зависимости от наличия или отсутствия в обстоятельствах происшествия того или иного фактора. По абсолютно понятным объективным причинам количество таких факторов и вариативность их интерпретации и анализа на момент создания пособий были достаточно малыми, что и обусловило изначальную ограниченность таких разработок (практических рекомендаций, типовых программ действий, типовых версий). Однако тут важна сама попытка алгоритмизировать процесс раскрытия преступления на основе анализа имеющейся информации.

Примерно в то же время в США на основе более масштабного исследования были разработаны и внедрены в повседневную дея-

тельность полиции практические рекомендации (фактически – сборник алгоритмов действий) для сотрудников полиции в зависимости от того, в каких условиях они вынуждены были работать / действовать. Дежурный офицер, имея перед собой сборник схем, общался по радиостанции с конкретным патрульным, задавал ему вопросы о ситуации (от наиболее общих к частным) и, в зависимости от ответа патрульного, рекомендовал один из вариантов дальнейших действий, предлагаемых в схеме. И так последовательно, до достижения какого-то результата. Авторы не располагают достоверными сведениями о реальной конечной эффективности упомянутых, явно отличающихся друг от друга разработок, но сам факт использования их в непосредственной правоприменительной деятельности как минимум двух государств – отчасти милицией Советского Союза и достаточно интенсивно полицией Соединенных Штатов Америки, позволяет предположить об их актуальности и более того – о важности и перспективности самой идеи.

В XXI в. значительный вклад в дальнейшее развитие теории алгоритмизации оперативно-розыскной деятельности был внесен доктринальным исследованием С. И. Давыдова, результаты которого нашли отражение в ряде его работ [5, 6, 7, с. 80–86]. Логичным развитием этого направления в правоприменении являются труды современных ученых, исследующих проблематику разработки и внедрения в оперативную и следственную практику типовых версий и программ раскрытия и расследования преступлений [8, с. 297–299; 9, с. 49–54; 10]. Это еще раз подтверждает принципиальную правильность направления вектора эволюции оперативно-розыскных мероприятий, актуальность, своевременность и перспективность данного курса развития и обоснованность наших предположений.

По сути, указанные разработки XX в. являлись предвестником внедряемых сегодня электронных алгоритмов деятельности полицейских, «бумажным вариантом» программы действий оперативного сотрудника, аналогом или прообразом примитивных компьютерных программ. Определенная ущербность их была обусловлена объективными обстоятельствами – невозможностью концентрации в одном месте (источнике) и ментальной обработки (анализа) всех гипотетически возможных оперативно-тактических ситуаций. В доступном на тот момент книжном формате это заняло бы сотни печатных томов. Однако в настоящее время происходящая в обществе информатизация и цифровизация практически всех без исключения сфер жизни и появление сверхмощных аналитических комплексов устранили указанный недостаток. Учитывая современные

тенденции развития технических средств сбора информации, компьютерных технологий, нейросетей и самообучающегося искусственного интеллекта, можно прогнозировать достаточно эффективное и результативное использование рассматриваемых технологий в деятельности оперативных подразделений, в том числе как высокоэффективное дополнение к имеющимся «традиционным» оперативно-розыскным мероприятиям, а также как инновационная альтернатива части устаревших ОРМ, утративших свою былую актуальность и прагматичность по перечисленным ранее причинам или же вообще принципиально новый вид (форма) оперативно-розыскного мероприятия.

Приходится признать, что технический (технологический) компонент оперативно-розыскных мероприятий, как изначально составная часть оперативно-розыскного инструментария, обеспечивающая обнаружение, фиксацию, хранение и оборот информации, в настоящее время эволюционировал в совершенно самостоятельный (практически самодостаточный и независимый от сторонних традиционных источников информации) программно-технологический комплекс по сбору, хранению, аналитической обработке информации и продуцировании высоковероятностных выводов, способный обеспечивать нормальную деятельность иных компонентов оперативно-розыскного инструментария и структурных элементов правоохранительной деятельности в целом. Инструментальная аналитика из вспомогательной дисциплины превращается (уже практически превратилась) в основное средство работы с информацией в форматах, объемах и со скоростью, неподвластных человеку.

Список литературы:

1. *Павличенко Н. В., Тамбовцев А. И.* Будущее профессии оперуполномоченный – Big Data и аналитика // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54).
2. Алгоритм (лат. *algorithmi* – от арабского имени математика Аль-Хорезми) – конечная совокупность точно заданных правил решения произвольного класса задач или набор инструкций, описывающих порядок действий исполнителя для решения некоторой задачи. <https://ru.wikipedia.org/wiki/Алгоритм> // (дата обращения: 15.07.2020).
3. *Густов Г. А.* Раскрытие, расследование убийства в условиях неочевидности: (краткие типовые программы): методические реко-

мендации. Л.: Институт усовершенствования следственных работников, 1989. 41 с.

4. *Селиванов Н. А., Видонов Л. Г.* Типовые версии по делам об убийствах: справочное пособие. М., 1989. 52 с.

5. *Давыдов С. И.* Ситуационный подход в теории и практике оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел: монография. Барнаул: Барнаульский юридический ин-т МВД России, 2009. 263 с.

6. *Давыдов С. И.* Оперативно-розыскные ситуации: понятие, структура, виды: учебное пособие. Барнаул: Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Барнаульский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», 2006. 60 с.

7. *Давыдов С. И.* Ситуационные аспекты алгоритмизации оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2008. № 2 (5).

8. *Косарев С. Ю.* О возможности создания автоматизированных методик расследования преступлений // Евразийский юридический журнал. 2018. № 3 (118).

9. *Вортынецев А. С.* Типичные следственные ситуации, основные направления, а также задачи и программы расследования мошенничества // Устойчивое развитие науки и образования. 2020. № 1 (40).

10. *Ким Д. В.* Ситуационный подход как методологическая основа предварительного расследования и судебного разбирательства уголовных дел: автореф. ... дис. док. юрид. наук / Барнаул, 2006. 49 с.

РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОФИЛАКТИКЕ ЭКСТРЕМИЗМА И ТЕРРОРИЗМА: ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА

В. Н. ПАНАСЕНКО,

*ведущий научный сотрудник научно-исследовательского центра,
кандидат юридических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. Взаимодействие правоохранительных органов и институтов гражданского общества – залог успеха в деле защиты граждан от экстремистских и террористических посягательств.

В статье проанализирован положительный опыт Соединенных Штатов Америки и Республики Казахстан по вовлечению гражданского общества в систему профилактики экстремизма и терроризма. Полученные выводы могут быть заимствованы в российскую практику противодействия экстремизму и терроризму.

Ключевые слова: профилактика, экстремизм, гражданское общество, правоохранительные органы, общественные организации.

Успех борьбы с экстремизмом зависит не только от усилий государственных органов, но и от позиции политических партий, общественных и религиозных организаций, средств массовой информации и отдельных граждан.

Профилактика экстремизма – это работа на опережение. Деятельность правоохранительных органов в большей степени направлена на работу с последствиями противоправных деяний. Сотрудники полиции ввиду огромной загруженности зачастую не имеют возможности осуществлять профилактическую работу на должном уровне.

Именно поэтому вовлечение гражданского общества в антиэкстремистскую деятельность – залог успеха в деле защиты граждан от экстремистских и террористических посягательств.

В статье рассматривается роль гражданского общества в борьбе с экстремизмом и терроризмом в Соединенных Штатах Америки и Казахстане.

Соединенные Штаты Америки. Американский опыт борьбы с экстремизмом и терроризмом основан на взаимодействии государственных органов и гражданского общества.

Задача граждан заключается в:

- проявлении повышенной бдительности;
- демонстрации активной гражданской позиции;
- желании и готовности взаимодействовать с правоохранительными органами и незамедлительно информировать их о вызывающих подозрение фактах.

Рассматривая опыт профилактики экстремизма и терроризма в США, необходимо отметить, что понятие экстремизма в законодательстве США отсутствует. Экстремист – это и террорист, и тот, кто выступает за насилие на религиозной, расовой, политической и т. д. платформе. Термины «терроризм» и «экстремизм» используются властями взаимозаменяемо [1].

В рамках противодействия терроризму в США успешно реализуются программы стимулирования граждан:

1. Программа «Награда за справедливость», в соответствии с которой вознаграждение может получить любой гражданин, своевременно передавший ставшую ему известной информацию о готовящемся теракте или месте нахождения террористов [2]. Программа наглядно демонстрирует, что сотрудничество с властями более выгодно, чем пособничество террористам. Предлагается всем, кто располагает информацией о планируемых или совершенных в прошлом актах международного терроризма, выйти на сайт программы «Вознаграждение за справедливость» (адрес сайта: www.rewardsforjustice.net «Вознаграждение за помощь правосудию»).

На сайте «Вознаграждение за помощь правосудию» («Rewards for Justice») размещена подробная информация:

- за что предлагается вознаграждение («Коротко о программе»);
- о лицах, за информацию о которых предлагается вознаграждение;
- о порядке подачи информации, представляющей интерес;
- о результатах, достигнутых реализацией программы («История успеха»);
- ответы на часто задаваемые вопросы.

Доступная форма подачи вышеизложенной информации положительно сказывается на вовлеченности граждан в процесс борьбы с террористами. В России аналогичная практика законодательно закреплена в приказе МВД от 6 июня 2018 г. № 356 «Об утверждении Положения о назначении и выплате полицией вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших» [3], однако отсутствие сайта с доступной структурированной информацией, слабый авторитет сотрудников правоохранительных органов и коррупционная составляющая их деятельности

значительно снижает вероятность эффективного действия установленных норм. Данная программа может быть действенной лишь при наличии доверительных отношений граждан и сотрудников полиции.

2. Программа «Следи за соседом», первостепенной целью которой является поддержание усилий граждан, информирующих полицию о подозрительных действиях соседей, коллег по работе и даже случайных знакомых [2].

Указанные программы поощряют стремление граждан самостоятельно беспокоиться о своей безопасности и безопасности окружающих, развивают их самосознание и повышают степень информированности по проблемам экстремизма и терроризма.

Помимо этого, в США действуют институты гражданского общества по противодействию религиозному радикализму, среди которых следует отметить:

1. Центры толерантности, которые реализовывают образовательные программы по пропаганде религиозной терпимости, осуществляют работу волонтерского движения, организуют совместные мероприятия с представителями других религий и конфессий.

2. Аналитические центры, которые имеют статус независимых организаций. Они с учетом современных тенденций и накопленного опыта (в том числе и международного) анализируют всю информацию об экстремистских группировках и формируют методы борьбы противодействия экстремизму и терроризму. Аналитические центры привлекают высокопрофессиональных специалистов, используют в своей деятельности лучшие современные технологии и даже имеют своих осведомителей в экстремистских группах и в разных социальных слоях. Такими организациями являются, например, Южный центр правовой защиты бедности, Международный центр развития толерантного сознания и предотвращения экстремизма, Институт мира и др. [4].

Хотелось бы остановиться подробнее на деятельности Южного центра правовой защиты бедности (Southern Poverty Law Center (SPLC)), который представляет собой «американскую правовую и правозащитную организацию, всемирно известную своими образовательными программами толерантности, правовыми победами над организациями белых расистов, ополченцами и экстремистами» [5].

Согласно информации, размещенной на официальном сайте Южного центра правовой защиты бедности (SPLC) [6], к его функциям относится:

1. Отслеживание и разоблачение деятельности экстремистских групп (групп «ненависти») – наблюдение за ними на всей территории Соединенных Штатов и информирование общественности, СМИ и правоохранительных органов о деятельности таких групп.

2. Оказание помощи образовательным учреждениям в области обучения толерантности путем предоставления бесплатных ресурсов. Преподавание толерантности было основано 1991 г. для предотвращения роста ненависти. Южным центром правовой защиты бедности издается журнал «Teaching Tolerance»; создаются фильмы, рассказывающие о современном движении за гражданские права; проводятся семинары и вебинары по повышению квалификации в области преподавания толерантности.

В настоящее время Южный центр правовой защиты бедности отслеживает более 1 600 экстремистских групп, действующих по всей стране, публикует отчеты о расследованиях, обучает сотрудников правоохранительных органов и обмениваемся информацией, а также предлагает экспертный анализ для средств массовой информации и общественности.

В США институты гражданского общества уделяют значительное внимание информационной политике и сотрудничеству СМИ для профилактики религиозного радикализма. Единое понимание гражданами сути терроризма, его последствий, характера и масштаба угрозы, ориентация граждан в проводимых превентивных мерах является первым шагом вовлечения гражданского общества в борьбу с этими негативными явлениями.

Казахстан. В Республике Казахстан действует Программа по противодействию религиозному экстремизму и терроризму на 2018–2022 г.г. (далее – Программа 2018–2022) [7], разработанная с учетом положительного опыта зарубежных стран, в том числе Соединенных Штатов Америки.

К основным направлениям Программы 2018–2022 отнесено привлечение неправительственных организаций (далее – НПО) к профилактике религиозного экстремизма и терроризма [8].

Таким образом, НПО привлекаются для выполнения государственных функций по следующим направлениям:

- организация и проведение семинаров, конференций, лекций, круглых столов;
- оказание консультативной, психологической помощи жертвам деструктивных религиозных течений, их реабилитация;
- социальная адаптация лиц, освободившихся из мест лишения свободы;

- осуществление религиоведческой экспертизы по уголовным делам;
- аналитическая и издательская деятельность.

Кроме того, представители НПО входят в состав информационно-разъяснительных групп по вопросам профилактики религиозного экстремизма [9].

На наш взгляд, привлечение НПО к предупреждению терроризма и религиозного экстремизма объяснимо сложной спецификой религиозных отношений и необходимостью ведения комплексной работы по реабилитации осужденных за экстремистские и террористические преступления, что является трудоемких и объемным процессом по своему содержанию. Привлечение НПО на конкурсной основе способствует организации предупреждения экстремизма на более высоком уровне. В состав НПО должны входить профессиональные теологи и психологи, ведущие непрерывную и системную работу по масштабной профилактике.

В Казахстане деятельность НПО в целом оценивается положительно. Так, за период действия Программы по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2013–2017 гг. реабилитационной работой НПО было охвачено 1 344 верующих осужденных; 18 групповыми мероприятиями охвачено более 350 заключенных. В результате проведенной индивидуальной разъяснительной работы: отказались от такфиристских идей – 17 человек, перешли на умеренные позиции (на пути отхода) – 59 человек, остались твердо на радикальных убеждениях – 186 [10]. Несколько лет в Казахстане функционирует единая республиканская «горячая линия» по оказанию консультативной и практической помощи в сфере религиозных отношений, которая, по оценкам представителей НПО, пользуется популярностью у казахстанцев [11].

Однако в республике Казахстан в ходе реализации Программы 2018–2022 было выявлено несколько проблем, таких как:

- участие в Программе «недобросовестных» НПО;
- использование в рамках Программы «фиктивных» НПО (используемых для целей хищения денежных средств, выделенных на государственные закупки) [7].

Исходя из анализа практики США и Казахстана по вовлечению гражданского общества в систему профилактики экстремизма и терроризма, можно прийти к следующим выводам:

1. Устранение экстремизма как «болезни общества» должно происходить изнутри, а не только посредством внешних воздействий со стороны органов государственной власти. Именно этим

и определяется необходимость активного участия гражданского общества и его институтов в борьбе с экстремизмом.

2. Высокая степень доверия граждан представителям правоохранительных органов является главным условием для их эффективного взаимодействия и установления партнерских отношений.

3. Развитие мер стимулирования и поддержки институтов гражданского общества является необходимым условием их успешной деятельности.

4. Привлечение общественных организаций на конкурсной основе способствует предупреждению экстремизма на более высоком уровне. В состав организаций, осуществляющих профилактику экстремизма, должны входить профессиональные теологи и психологи, ведущие непрерывную и системную работу по масштабной профилактике.

5. Необходим контроль государства за правомерностью деятельности институтов гражданского общества с целью недопущения и выявления возможной «фиктивной» и «недобросовестной» деятельности.

Список литературы:

1. Внутренний терроризм в США: определение, масштабы и особенности борьбы [Электронный ресурс] // Опубликовано 7 сентября 2017 г. Информационное агентство Eurasia Daily (EADaily). URL: <https://eadaily.com/ru/news/2017/09/07/vnutrenniy-terrorizm-v-ssha-opredelenie-masshtaby-i-osobennosti-borby> (дата обращения: 15.06.2020).

2. Орлов А. А. Международный опыт в сфере противодействия идеологии терроризма и экстремизма [Электронный ресурс] // URL: https://mgimo.ru/files2/z11_2014/Mezhdunarodnyy-opyt-v-sfere-protivodeystviya-ideologii-terrorizma-i-ekstremizma.pdf (дата обращения: 15.06.2020).

3. Об утверждении Положения о назначении и выплате полицией вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших: приказ МВД России от 6 июня 2018 г. № 356 [Электронный ресурс] // Информационно-правовое обеспечение «Система ГАРАНТ». URL: base.garant.ru/72016396/#ixzz6LfmkBLUW (дата обращения: 15.06.2020).

4. Володина Н. В. Особенности современного «американского» экстремизма // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2013. № 2.

5. Southern Poverty Law Center. [Электронный ресурс] // Материал из Википедии — свободной энциклопедии. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Southern_Poverty_Law_Center (дата обращения: 15.06.2020).

6. Официальный сайт Южного центра правовой защиты бедности [Электронный ресурс] // URL: <https://www.splcenter.org/about> (дата обращения: 15.06.2020).

7. *Рахимбеков М. М.* Неправительственные организации как субъекты предупреждения религиозного экстремизма в республике Казахстан // Журнал «Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан». 2018. № 4 (53).

8. Данные правовой статистики КПСиСУ Генеральной прокуратуры Республики Казахстан / Электронный ресурс. URL: <http://qamqor.gov.kz>.

9. С начала года реабилитировано 1 134 пострадавших от деятельности деструктивных религиозных течений // Электронный ресурс [Режим доступа]: <http://ctc-rk.kz/c-начала-года-реабилитировано-1134-пострю.html>; *Рахимбеков М. М.* Неправительственные организации как субъекты предупреждения религиозного экстремизма в республике Казахстан // Журнал «Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан». 2018. № 4 (53).

10. Промежуточные итоги реализации гранта по теме «Организация деятельности центров реабилитации и адаптации лиц, пострадавших от радикальной идеологии» / Электронный ресурс [Режим доступа]: <http://cisc.kz/ru/grants/879/>.

11. Официальный сайт АО «Центр поддержки гражданских инициатив. Победители второго конкурса государственных грантов НАО «Центр поддержки гражданских инициатив» // <http://cisc.kz/ru/grants/254/>; Бейсембаев С. Некоторые аспекты совершенствования политики профилактики насильственного экстремизма в Казахстане «Профилактика экстремизма. Успехи и трудности»: материалы международной научно-практической конференции (г. Нур-Султан, 4 апреля 2019 г.) / под общ. ред. З. К. Шаукеновой. Нур-Султан: КИСИ при Президенте РК, 2019.

СОЦИАЛЬНАЯ ДИСТАНЦИЯ МЕЖДУ ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ И ПОЛИЦИЕЙ, К ВОПРОСУ О ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКОЙ ЯСНОСТИ

Д. Г. ПЕРЕДНЯ,

*профессор кафедры теории и методологии
государственного управления,
кандидат социологических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. Статья носит теоретико-методологический характер. Проводится смысловой анализ содержания терминов «социальная дистанция» и «санитарная дистанция» с целью преодолеть искажение, подмену или замещение понятий в условиях новой реальности, вызванной пандемией. Результатом работы явилось определение предмета исследования через социальное пространство, взаимодействие, статусы и роли. Также обращается внимание на различную природу социального и физического (или, по-другому, географического) пространства и на нежелательность увеличения социальной дистанции между общественностью и полицией.

Ключевые слова: *социальная дистанция, санитарная дистанция, социальное пространство, полиция.*

В период пандемии весной 2020 г. мэр Москвы Сергей Собянин издал указ, который направлен на предотвращение распространения коронавируса. Одним из главных пунктов документа является социальная дистанция. Социальная дистанция в Москве: какие существуют нормы? Как именно проходим следует держаться друг от друга на расстоянии? Норма социальной дистанции граждан – не менее 1,5 м. Где нужно соблюдать социальную дистанцию? Есть ли исключения в правиле о социальной дистанции? Для чего необходима социальная дистанция? Социальную дистанцию относят к числу наиболее эффективных мер защиты от коронавируса. Работа механизма социального дистанцирования [1]. Вот такие вопросы и тезисы можно было в изобилии встретить в руководящих документах, средствах массовой информации и на просторах интернета в период карантинных мероприятий в России. Термин «соци-

альная дистанция» в это время прочно вошел в лексикон граждан всех социальных слоев.

Если исходить из иерархической модели потребностей, предложенной А. Х. Маслоу, повышенная вероятность заболеть создавала угрозу индивидам на физиологическом уровне их потребностей [2, с. 22]. В этот период их внимание было сфокусировано и существенным образом заужено, во многом мышление оказалось парализовано страхом. Степень страха могла варьироваться от небольшого испуга, до жуты. «В социологическом сообществе происходящее было названо «пандемией страха». За несколько месяцев миллионы людей осознали или, как минимум, ощутили внутренний страх потери смысла жизни» [7, с. 9]. Сейчас, когда период социальной адаптации к новым условиям жизнедеятельности завершился, самое время внести терминологическую ясность и разобраться, о какой именно дистанции идет речь и что действительно обозначает словосочетание «социальная дистанция».

Впервые термин «социальная дистанция» был введен американским социологом Эмори Богардусом [3; 4, с. 265], хотя данная идея присутствовала в работах Роберта Парка и Георга Зиммеля. Зиммель рассматривал социальное дистанцирование в рамках теории социального взаимодействия в последней четверти XIX в. О социальной дистанции в социологическом смысле следует говорить, отталкиваясь от концепции социального пространства [5] и имея в виду статусно-ролевую концепцию личности. Также этой проблеме уделял существенное внимание, П. А. Сорокин, в том числе рассматривая социальную мобильность индивидов и групп [6, с. 297].

Свяжем указанные теоретические конструкты фразой: для перемещения в социальном пространстве, то есть для изменения социального статуса, необходимо преодолеть социальную дистанцию. Геометрическое пространство между индивидами может быть очень мало, но при этом социальная дистанция может быть непреодолимо огромной. Например, в случае кастовой структуры общества. Так же верно и обратное утверждение. Люди могут быть социально очень близки, несмотря на то, что находятся на большом географическом удалении. Здесь важно различать физические сущности и социальные. Это не одно и то же.

Опасный вирус представляет собой угрозу как отдельным индивидам, так и социальным группам и всему обществу в целом. Количество социальных контактов, а тем более личностных социальных взаимодействий последние несколько десятилетий неуклонно снижается. Примеров тому множество. Ограничимся одним, благодаря которому видно, что даже внешне схожие социальные практики

на самом деле имеют значительные социальные отличия. Вечеринки, дискотеки, танцы в ночных клубах – казалось бы, какая разница, как это называется, все равно везде люди собираются, чтобы потанцевать под музыку. Однако танцы, когда каждый на входе выбрал себе плейер с определенной музыкой, которую слышит лишь только он, и рядом танцуют такие же «индивидуалисты» – это совсем другие танцы, чем те, при которых внимание участников сосредоточено на социальных, психологических, физиологических характеристиках присутствующих, а музыка – лишь ритуализированное средство, способное проявить эти качества.

Возрастающая индивидуализация и атомизация получила дополнительный усиливающий импульс в условиях пандемии. Когда люди, опасаящиеся заразиться, дистанцируются, теперь уже не избирательно, например от представителей неквалифицированных профессий, как бывало раньше, а от всех. При этом люди начинают ориентироваться в сложной социальной реальности опосредованно, преимущественно через средства массовой коммуникации. Это не естественно социальной природе индивидов, которые в прежнее время учились, так сказать, «разбираться в людях» посредством множества лично ориентированных контактов, число которых существенно сузилось. Кроме того, в сознании индивидов поселилась постоянная мысль «как бы не заразиться», которая нарушает конструктивный ход межличностной коммуникации.

Во многом индивиды склонны позиционировать себя через принадлежность к группам, но жизнь в условиях рассредоточенного существования нарушила физическое единство. Количество контактных групп, к которым привязан или мог быть привязан индивид, уменьшилось. Вслед за этим затруднилась возможность людей определять, различать социальное пространство и положение социальных субъектов в нем. Безконтактная причастность, конечно, сохраняется, но такие группы все больше начинают напоминать мнимые, квазигруппы.

Подведем итог. В условиях сложившейся эпидемиологической ситуации понятие социальной дистанции приобрело другой смысл. Изолированные в условиях пандемии индивиды во многом продолжают сохранять ту же социальную дистанцию в социальном пространстве современного общества, поэтому корректней в текущей ситуации использовать термин «санитарная дистанция». Под ней как раз и следует понимать комплекс санитарно-эпидемиологических мер немедикаментозного характера, направленных на остановку или замедление распространения инфекции. Целью такого

дистанцирования является снижение вероятности контакта между индивидами во избежание передачи инфекции.

Несколько в другом ракурсе обратим внимание на социальную дистанцию между общественностью и полицией. Социальная среда, в которой функционирует полиция, многообразна и разнородна. Действующая система управления справляется с возложенными на нее задачами, полиция поддерживает приемлемый уровень личной и общественной безопасности. При этом исследования управленческой культуры в этой организации показывают, что во многом органы внутренних дел достигают результатов за счет чрезмерной эксплуатации человеческого ресурса. Уменьшению этой нагрузки способствовало бы сокращение социальной дистанции между гражданами и сотрудниками.

Готовность помочь у типичного российского полицейского видят лишь около половины (55 %) наших граждан [8]. Ожидания в отношении полиции в половине случаев оказываются неоправданными. Граждане видят, что в значительной степени сотрудники не разделяют их взгляды и ценности, являются носителями каких-то других представлений и ориентаций. Наблюдается несовпадение представления друг о друге. В общественном сознании россиян продолжают бытовать представления о сотрудниках полиции, как о тех, кому якобы все дозволено, в связи с чем за ними необходим дополнительный контроль. В то время как в последнее время сотрудники испытывают значительную скованность в действиях, в том числе и потому, что находятся под действием множества прямых запретов и большого числа запретов рекомендательного характера: «не следует», «не рекомендуется», «не положено», «не надо» и «не нужно».

Все это вызывает желание у общественности дистанцироваться от представителей этой профессиональной группы, в сравнении с людьми других профессий [9, с. 313]. Следовательно, в таких условиях сотрудничество, помощь и в целом социальное партнерство между обществом и полицией будут проходить менее эффективно, а порой и вовсе отсутствовать [10]. Современная ситуация призывает индивидов быть на удалении друг от друга в физическом пространстве, но это не должно переноситься на необходимость социального дистанцирования. Разрозненность, атомизация, социальная дезинтеграция – все это угрозы солидаризированной созидательной общественной жизни.

Отметим также, что медицинские работники проявляют большую точность в использовании терминов, в отличие от различного уровня управленцев или журналистов. Так, вместо социальной дистанции ими используется термин «дистанция». В п. 6 постанов-

ления главного государственного санитарного врача Российской Федерации № 6 от 30.03.2020 г. «О дополнительных мерах по недопущению распространению COVID-2019» предписывается: «Гражданам соблюдать дистанцию до других граждан не менее 1 метра...».

Социальность под воздействием новых условий жизни общества в условиях пандемии, конечно, будет претерпевать изменения, но усилия всех должны быть направлены на разработку санитарных правил, на санитарное просвещение, без попыток влиять на социальную дистанцию между людьми.

Социальную дистанцию нельзя измерить метрами. Она может измеряться чем угодно – доходом, уровнем жизни, культурным капиталом, образом жизни, наличием льгот, популярностью или чем-то другим, но никак не в метрической системе измерения. Общественное сознание во внезапно изменившихся условиях жизнедеятельности переосмыслило ценность лично ориентированных отношений между людьми, появился новый взгляд на функции государства и отдельных социальных институтов в жизни граждан. Произошли изменения в правосознании, в определенном смысле повысилась чувствительность к содержанию понятий. Например самоизоляция и изоляция теперь воспринимаются иначе, чем в до пандемийный период. Поэтому и в отношении социальной дистанции следует поддерживать терминологическую ясность.

Список литературы:

1. *Титко А.* Собянин призвал москвичей соблюдать дистанцию в общественных местах из-за коронавируса // Комсомольская правда. <https://www.kp.ru/daily/27110.5/4186712/> (дата обращения: 08.07.2020).

2. *Ильин Е. П.* Мотивация и мотивы. СПб.: Питер, 2002.

3. Bogardus E.S. Fundamentals of Social Psychology. New York: Century, 1924.

4. Bogardus E.S. Social Distance Scale // Sociology and social research. 1933. Vol. 17.

5. *Бурдые П.* Социальное пространство: поля и практики / пер. с франц.; отв. ред. перевода, сост. и послесл. Н. А. Шматко. М.: Институт экспериментальной социологии. СПб.: Алетейя, 2007.

6. *Сорокин П. А.* Человек. Цивилизация. Общество / общ. ред., сост. и предисл. А. Ю. Согомонов; пер. с англ. М.: Политиздат, 1992.

7. Новая нормальность. Образ жизни, рынки, инфраструктура и коммуникации после пандемии / Аналитический центр НАФИ, авторы: Т. А. Аймалетдинов, И. А. Гильдебрандт, Е. Н. Никишова, Д. С. Рассадина. М.: НАФИ, 2020.

8. Полиция и граждане: мониторинг общественных оценок. Сайт ВЦИОМ, <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9990> (дата обращения: 13.05.2020).

9. *Передня Д. Г., Половнёв А. В., Жучков В. В.* Социальное восприятие профессий в представлениях московской студенческой молодежи // Вестник МГЛУ. Общественные науки. 2019. №1.

10. *Филимонов О. В.* Актуальные вопросы партнерства гражданского общества и полиции в России // Актуальные проблемы гуманитарных и социально-экономических наук: сборник трудов конференции / Пермский военный институт войск национальной гвардии России. 2017.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СИНОНИМИИ, АББРЕВИАТУР В УГОЛОВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ СРЕДСТВ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ

М. П. ПРОНИНА,

*ведущий научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
кандидат юридических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. Статья посвящена вопросам изучения разнообразных средств юридической техники в уголовном законодательстве. В частности, подробно рассматривается применение лингвистических средств в статьях Уголовного кодекса РФ. С помощью примеров из УК РФ показано, как использование синонимов позволяет избежать повторов и искажений смысла закона, а также способствует более четкой передаче смысла правовой нормы, вложенного в него законодателем. Затронуты вопросы отнесения к средствам юридической техники аббревиатур, представляющих собой сокращение, включающее в себя первые буквы слов, входящих в словосочетание. Примеры их использования в уголовном законодательстве и причины незначительной распространенности аббревиатур в Уголовном кодексе РФ.

Ключевые слова: *юридическая техника, уголовное законодательство, средства, синонимия, аббревиатура, лингвистика, терминологический инструментарий.*

Ученые при исследовании юридической техники особое внимание уделяют ее средствам. В средства они включают использование особых технических приемов, применение специальных технических средств, однако несмотря на это научное сообщество не достигло единства в отношении их содержания. В частности ведутся дискуссии в определении круга средств юридической техники. Говоря о средствах юридической техники, в первую очередь необходимо остановиться на рассмотрении ее лингвистической разновидности [5].

В настоящее время в юридической науке сформированы специальные правила построения норм права, употребления правовых дефиниций, а также использования таких семантических свойств

слов, как синонимия и антонимия [2, с. 147–154; 10]. Глубокая трансформация современного уголовного законодательства свидетельствует об исследовании вопросов использования терминологии и языка уголовного закона многими учеными [1, с. 267–275].

Особое внимание как средству юридической техники в области уголовного права уделяется синонимии. Она представляет собой возможность взаимной замены слов или словосочетаний в тексте Уголовного кодекса РФ [7]. При этом одной из задач, возникающих при реализации данного средства, является минимизация использования синонимов. Это вытекает из таких принципов юридико-технического конструирования уголовно-правовых запретов, как ясность и точность языка нормативного акта, направленных на однообразность его применения, а первоначально – и понимания. Примером может служить терминологический инструментарий, используемый при определении признаков объектов преступлений, посягающих на интересы личности, закрепленных в разделе VII УК РФ. Например, использование таких понятий, как «человек», «лицо», «потерпевший», «гражданин» [4, с. 81–85; 3], при их формулировании, каждое из которых имеет свое специальное смысловое значение, снижает коэффициент информативности и эффективности закона [8, с. 133]. Некоторые ученые, соглашаясь с этим, предлагают полностью исключить возможность использования синонимов при конструировании правовых норм [9, с. 22]. Полагаем, что текст нормативного правового акта, да и в частности нормы права не могут состоять лишь из набора слов или фраз. Они должны иметь смысловое объединение, основанное на правилах русского языка, где использование повторов свидетельствует о низкой культуре нормотворчества.

Вышеизложенное не ставит под сомнение возможность, а в некоторых случаях даже целесообразность использования синонимии в уголовном праве. Обосновать нашу точку зрения следует на примере примечания 1 к ст. 205¹ УК РФ «Содействие террористической деятельности» (под финансированием терроризма в настоящем Кодексе понимается предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для финансирования организации, подготовки или совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205, 205¹, 205², 205³, 205⁴, 205⁵, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279 и 360 настоящего Кодекса, либо для финансирования или иного материального обеспечения лица в целях совершения им хотя бы одного из этих преступлений, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сооб-

щества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из этих преступлений). Давая понятие «финансирование терроризма», законодатель использует дефиниции, определяющие наличие двух самостоятельных целей этого деяния, однако, уходя от их дублирования в определении, в первом случае он рассматривает ее через призму того, для чего они предназначены, а во втором – буквально закрепляет ее как цель. Считаем этот юридико-технический прием допустимым, так как он не ломает основной сущности понятия «финансирование терроризма», поэтому использование синонимов позволит избежать повторов и искажений смысла законов [6, с. 298], а также будет способствовать более четкой передаче смысла закона, вложенного в него законодателем [2, с. 151]. Например, такой прием использован при конструировании ст. 209 УК РФ «Бандитизм» и ст. 174 и 174¹ УК РФ «Легализация...». В частности, закрепляя в уголовном законе такое емкое понятие, как «банда», в целях снятия противоречий в определении характерных ее черт в ч. 1 ст. 209 УК РФ определены ее признаки. Это дает нам основание рассматривать термин «банда» и словосочетание «устойчивая вооруженная группа» как синонимичные. Не менее интересный прием реализован и в статьях, устанавливающих ответственность за легализацию. Определив рассматриваемое деяние через призму понятия «отмывание», законодатель тем самым показал на главную цель преступлений, закрепленных в ст. 174 и 174¹ УК РФ, то есть придание правомерного характера имуществу, ранее приобретенному преступным путем. Полагаем, что такие приемы не только приемлемы, но и востребованы при конструировании новых уголовно-правовых запретов. Их использование не только повысит качество уголовного закона, но и ускорит апробацию новых составов преступлений в практической деятельности правоохранительных органов.

К средствам юридической техники можно отнести и использование аббревиатур, представляющих собой сокращение, включающее в себя первые буквы слов, входящих в словосочетание. Их использование обусловлено экономией и удобством произношения тех или иных явлений, фактов или состояний. Расшифрованность и многозначность выступают в качестве обязательных требований, предъявляемых к аббревиатурам.

В современном уголовном законодательстве они встречаются, хотя используются не часто. Ранее в основной своей массе они были сосредоточены в гл. 28 УК РФ «Преступления в сфере компьютерной информации». Это обусловлено тем, что деяния, входящие в нее, совершаются с использованием электронно-вычислительных

машин. В связи с этим при юридико-техническом конструировании норм и была использована общепризнанная аббревиатура «ЭВМ».

На сегодняшний день их можно встретить в гл. 22 УК РФ «Преступления в сфере экономической деятельности». Это обусловлено тем, что деяния, входящие в нее, совершаются непосредственно не только на территории Российской Федерации, а требуют для оценки противоправного поведения перемещение предметов через таможенную границу Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества. В связи с этим при юридико-техническом конструировании ст. 200¹ УК РФ «Контрабанда наличных денежных средств и (или) денежных инструментов», ст. 226¹ УК РФ «Контрабанда сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, взрывчатых, радиоактивных веществ, радиационных источников, ядерных материалов, огнестрельного оружия или его основных частей, взрывных устройств, боеприпасов, оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а также материалов и оборудования, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а равно стратегически важных товаров и ресурсов или культурных ценностей либо особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов», ст. 229¹ УК РФ «Контрабанда наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров или аналогов, растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, либо их частей, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, инструментов или оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ» и была использована общепризнанная аббревиатура «ЕврАзЭС».

Незначительная распространенность аббревиатур в Уголовном кодексе РФ (хотя тройственное использование – это уже система), как нам кажется, обусловлена следующими факторами.

Во-первых, их широкомасштабное использование усложнит понимание закона со стороны обывателей и общих субъектов, что негативно может сказаться на росте преступности. При этом не нужно забывать общепризнанный принцип: «незнание закона не освобождает от ответственности».

Применение аббревиатур оправдано в узких областях уголовно-правового регулирования, требующих специальных познаний, в первую очередь со стороны лиц, способных совершить эти преступления, и гл. 22, 24 и 25 УК РФ в этом случае – яркий пример.

Список литературы:

1. *Бушуева Т. А.* Язык уголовного закона. Язык общей части УК РСФСР // Ученые записки ДВГУ. 1973. Т. 66.
2. *Власенко Н. А.* Языковые и графические средства законодательной техники // Законодательная техника: научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2000.
3. *Джинджолия Р. С.* Проблемы систематизации оценочных категорий при квалификации преступлений против личности и при назначении за них наказания (анализ теории и практики): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Рязань, 2005.
4. *Каплин М. Н.* О юридической терминологии в разделе VII УК РФ // Юридическая техника и проблемы дифференциации ответственности в уголовном праве и процессе: сборник научных статей. Ярославль, 1999.
5. *Кузнецова И.* Эффективность уголовно-правовых норм и язык закона // Социалистическая законность. 1973. № 9.
6. *Панько К. К.* Техничко-юридическое качество внутренних свойств уголовного закона // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Н. Новгород, 2001. Т. 2.
7. *Панченко И. Н., Быкодорова Л. В.* Уголовный кодекс Российской Федерации как достижение законодательной техники и как предмет критического внимания // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Право. Н. Новгород, 2000. Вып. 1 (2): Правовая система России на рубеже веков.
8. *Сенякин И. Н.* Специализация и унификация Российского законодательства: проблемы теории и практики. Саратов, 1993.
9. *Савицкий В. М.* Язык процессуального закона. М., 1991.
10. *Ушаков А. А.* Каким должен быть язык уголовного закона // Социалистическая законность. 1974. № 10.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕЗУМПЦИЙ В УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ НАУКЕ

М. П. ПРОНИНА,

*ведущий научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
кандидат юридических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Ю. Е. САЛЕЕВА,

*старший научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
кандидат юридических наук
(Академия управления МВД России)*

Аннотация: Статья посвящена вопросам изучения повышения эффективности презумпций в уголовно-процессуальной науке. Авторы рассматривают общие предложения по совершенствованию правовых презумпций, более подробно останавливаются на отдельных из них, наиболее часто применяемых в современном обществе (презумпция знания закона, презумпция невиновности, презумпция истинности приговора, презумпция знания общеизвестного факта).

Ключевые слова: *юридическая техника, презумпции, эффективность, законодательство, концепция, преюдиция, ноторные обстоятельства.*

На сегодняшний день исследование критериев и факторов эффективности правовых презумпций является важным и актуальным направлением юридической техники в уголовно-процессуальной науке. Необходимость их определения заключается в том, чтобы получить объективное видение эффективности на современном этапе и найти методы ее повышения.

Первоначальным этапом этой процедуры является определение ее концепции. Этимология понятия «концепция» берет свое начало из политического дела, где оно обозначает планирование и проведение в жизнь политики страны или военно-политического союза государств с использованием всех доступных средств [6, с. 475].

Однозначно, стратегия повышения эффективности правовых презумпций наилучшим образом предложит пути наиболее результативного внедрения юридических предположений в социуме, в преодолении имеющихся пробелов, во внедрении стабильной правовой политики, в выработке активных правомерных действий граждан для достижения ими общественно полезного правового результата.

Эффективность правовых презумпций в рамках разрабатываемой стратегии может выражаться в создании концептуальных основ правотворческого и правоприменительного процесса, в разработке и применении модели правомерного поведения гражданина в обществе, в усовершенствовании правового процесса претворения презумптивных норм права в иных законореализационных форматах, в приведении соответствия между целями презумпции и результатами практического их осуществления. Таким образом, стратегия может быть законотворческой и правореализационной.

Указанные пути совершенствования эффективности правовых презумпций открывают видение масштабов исследования данного процесса в государстве и обществе, намечают основные способы и меры его осуществления в конкретных сферах правового регулирования. Однако, рассмотрев общие предложения по совершенствованию правовых презумпций, представляется необходимым подробнее остановиться на отдельных из них, наиболее часто применяемых в современном обществе. Причем первые из них возникли в праве вследствие обобщения общечеловеческой практики, формирующейся десятки и сотни лет, а последние образовались в связи с правотворческой и правоприменительной деятельностью [5].

Презумпция знания закона теоретически априори является одной из самых очевидных правовых презумпций и, казалось бы, самой употребляемой. При этом необходимо заметить, что теория не всегда совпадает с практикой. Если рассматривать более детально, то можно прийти к выводу о том, что правоприменение указанной нами презумпции таит в себе множество «подводных камней». Первое, что обращает на себя внимание, это то, что она нормативно не закреплена ни в одном законодательном акте, что говорит о том, что презумпция знания закона представляет собой яркий пример косвенной презумпции. Доктринально ее выводят из принципа действия закона во времени, иными словами – применяется закон, действовавший во время возникновения правоотношения (ст. 9 УК, ст. 4 ГК). То есть предполагается, что граждане, вступающие в определенные правоотношения, знают, каким образом они регулируются. При этом квинтэссенция самой презумпции зна-

ния закона заключается в том, что граждане гипотетически знают, какое именно поведение будет являться неправомерным и то, что действия подобного рода могут привести к неблагоприятным юридическим последствиям. Фактически они осознают, что действуют неправомерно и нарушают закон. Таким образом, презумпция знания закона затрагивает права граждан. Отталкиваясь от обратного, мы предполагаем, что все, что ограничивает права граждан, должно априори быть закреплено в нормативно-правовых актах, об этом свидетельствуют также положения Конституции РФ. Однако вынуждены констатировать, что столь важное презумптивное положение до сих пор не нашло нормативного закрепления и существует исключительно в виде всем известного постулата: «Незнание закона не освобождает от ответственности».

Второе, неоспорим тот факт, что признавая презумпцию знания закона, мы должны наравне признавать и обратную презумпцию незнания закона. На практике о последней мы можем говорить тогда, когда законодатель, например, возлагает на должностных лиц обязанность разъяснять права и обязанности лицам, вступающим в уголовно-процессуальные правоотношения. Более того, в ряде случаев невыполнение должностными лицами этого предписания влечет освобождение от ответственности (например, лицо, которое не было предупреждено в установленном законом порядке о недопустимости разглашения данных предварительного расследования, не будет нести уголовную ответственность в случае незнания о неправомерности таковых действий (ст. 310 УК РФ)).

Таким образом, «правовой симбиоз» рассмотренных нами презумпций создает крайне противоречивую ситуацию. Логично возникает вопрос: в связи с чем в одном случае лицо считается знающим закон, а в других – нет? Кроме того, вряд ли возможно с абсолютной уверенностью говорить о знании гражданами закона, мы можем лишь констатировать то, что большинство лиц, проживающих на территории нашего государства, знает законы в зависимости от предмета их регулирования.

На основании вышеизложенного полагаем необходимым нормативно закрепить презумпцию знания закона либо в главе 2 Конституции РФ, что является весьма проблематичным, если рассматривать именно процедурные моменты, либо в нормативных актах в следующем виде: *«Лица, находящиеся на территории Российской Федерации, полагаются знающими настоящий закон по прошествии... дней после его официального опубликования»*. Слово «закон» следует заменять соответствующим наименованием вида нормативного акта.

В тех ситуациях, когда граждане принудительно вовлекаются в правоотношения, связанные с уголовным судопроизводством, должно действовать исключение из презумпции знания закона в силу того, что возможность нарушения прав и свобод личности в такой ситуации сильно возрастает, а последствия в случае следственных либо судебных ошибок могут быть колоссальными.

Презумпция невиновности. Правила, касающиеся этого положения, несомненно требуют более тщательной проработки и четкой формулировки, так как тщательная и подробная регламентация указанной презумпции должна позволить качественно повысить уровень обеспечения права человека на свободу и неприкосновенность личности. Прежде чем анализировать современное состояние рассматриваемой нами презумпции, предлагаем обратиться к ч. 1 ст. 49 Конституции РФ, которая гласит: «Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда».

Правоведами на сегодняшний день предпринималось многочисленное количество попыток изменить, дополнить, усовершенствовать, а также сформулировать новые правила и формулу презумпции [1, 2, 4].

Опираясь на логико-философский прием, можно обосновать понятие невиновности. Суть приема – при обосновании тезиса идти от обратного, в нашем случае от понятия виновности. С помощью этого приема существует возможность создания универсальной формулы презумпции невиновности, которую смогут с легкостью использовать как обыватели, так и правоприменители.

Со стороны кажется, что не должно возникать никаких трудностей и противоречивых моментов в реализации презумпции невиновности при использовании такой простой формы логического и лингвистического выражения ее формулы. Но при всем при этом многочисленные вопросы и противоречия, возникающие у правоприменителей, а также у граждан, говорит об обратном.

Буквальное толкование п. 1 ст. 49 Конституции РФ дает право констатировать, что во время производства предварительного расследования говорить о подозреваемом, обвиняемом, как о лице виновном, мы не можем. Также, продолжая эту логическую цепочку, деятельность прокурора, которая связана с направлением дела в суд, опять же касается невиновного человека, подсудимый, по логике, до вынесения обвинительного приговора не может считаться виновным. И даже на этом этапе виновность лица не является абсолютно

доказанной. Об этом свидетельствуют сроки, отведенные на обжалование приговора суда.

Камнем преткновения в поиске консенсуса относительно данного вопроса как раз-таки и выступает буквальное толкование положений конституционно закрепленной формулы презумпции невиновности.

В процессе правоприменения начинают проявляться все противоречия, связанные с указанной презумпцией, хотя, казалось бы, при всей своей простоте выражения никаких проблем возникать не должно.

Обратим внимание читателя именно на те моменты, когда противоречия становятся очевидными:

начало отбывания наказания лицом, признанным судом виновным в совершении преступления, не говорит о том, что вопрос виновности – невиновности разрешен. В большинстве случаев осужденный инициирует пересмотр судебного решения в последующих инстанциях. В этом случае говорить о том, что принцип презумпции невиновности перестает действовать, не имеет смысла;

возможность пересмотра приговоров, в том числе и оправдательных, не посягающая, естественно, на презумпцию невиновности, дополнительно характеризует доказательственное право, как не позволяющее однозначно определить конечную точку принятия решения об «окончательно и полностью» доказанной вине;

растяженность во временном интервале действия презумпции невиновности, а также исходя из буквального толкования конституционного принципа презумпции невиновности, мы можем прийти к выводу о том, что суды первой инстанции приравниваются фактически к несудебным органам, в том случае, когда их решения обжалуются. Процессуальные последствия приговора, вынесенного судом первой инстанции, несомненно имеют место быть, но при этом его решение приобретает смысл «промежуточного обвинительного заключения», которое впоследствии будет пересмотрено;

Соответственно, если обвинительный приговор был обжалован, а в силу современной формулы презумпции невиновности мы предполагаем, что лицо еще не виновно (обратим на это особое внимание), то фактически суд первой инстанции не смог доказать вину обвиняемого, несмотря на то, что постановил обвинительный приговор. То есть вина, с одной стороны, доказана судом первой инстанции, а с другой стороны, она должна быть подтверждена или опровергнута судом второй инстанции. Складывается ситуация, при которой вообще становится не понятен статус обвиняемого. Он все еще обвиняемый и подсудимый или уже виновный?

Предполагаем, что суть проблемы сводится к тому, что принятая норма об исполнении обжалуемого обвинительного приговора только в случае его проверки, давно существующая в уголовной юстиции, неточно сопоставлена с презумпцией невиновности.

Толкование механизма действия презумпции невиновности Верховным Судом практическими работниками, а также видными учеными не может дать полного ответа на вопрос о действии принципа презумпции невиновности, так как понятие и сама суть этой презумпции раскрывается через базовый, общий характер этого положения, а сама реализация его гарантий – сквозь отраслевую призму. Исходя из всего этого, на наш взгляд, способствует смешению понятий, функций и механизма реализации гарантий, содержащихся в презумпции невиновности.

Единственно возможный выход из этой ситуации – это создание универсальной формулы презумпции невиновности, которая бы смогла отвечать требованиям как теоретиков права, так практических сотрудников [3], а также представителей отдельных отраслей права.

Вернемся к оправдательному приговору и его последствиям относительно презумпции невиновности. Согласно теории права, лицо признается виновным только после того, как обвинительный приговор вступит в законную силу. Полагаем, что в связи с этим необходимо включить этот признак в формулу презумпции невиновности, закрепленной в ч. 1 ст. 49 Конституции РФ (и, естественно, в ч. 1 ст. 14 УПК РФ). Помимо этого, в целях исключения противоречий в толковании вышеназванных статей относительно тех субъектов, на которых распространяется действие этих положений, предлагается следующая редакция:

ч. 1 ст. 49 Конституции РФ:

«Подозреваемый, обвиняемый, подсудимый, осужденный считаются невиновными, пока их виновность не будет доказана в предусмотренном федеральном законе порядке и установлена вступившим в законную силу обвинительным процессуальным актом суда, вынесшим окончательное решение».

ч. 1 ст. 14 УПК РФ:

«Подозреваемый, обвиняемый, подсудимый и осужденный считаются невиновными, пока их виновность в совершенном преступлении не будет доказана в предусмотренном настоящим Кодексом порядке и установлена вступившим в законную силу обвинительным процессуальным актом суда, вынесшим окончательное решение».

Презумпция невиновности также закреплена и в налоговом праве. Налоговые правоотношения сами по себе достаточно слож-

ны, при этом затрагивают материальную составляющую. Права и свободы человека и гражданина в этом процедурном аспекте должны отстаиваться и ни в коей мере не умаляться. Налоговый кодекс Российской Федерации, аналогично Уголовно-процессуальному кодексу, закрепил то, что налогоплательщик не является виновным в совершении налогового правонарушения до тех пор, пока его вина не доказана в установленном законом порядке (п. 6 ст. 108 НК РФ). При этом можем презюмировать, что в полной мере это положение в рамках налоговых правоотношений не действует. По логике, исходя из толкования этого положения, налоговый орган должен доказать вину конкретного лица в совершении налогового правонарушения, а суд в свою очередь оценить весомость этих доводов. Но на практике происходит все в точности до наоборот. Само лицо, являясь истцом, выступает против позиции налогового органа, доказывая свою невиновность. Фактически, если есть решение налогового (несудебного) органа о том, что лицо совершило налоговое правонарушение и сам налогоплательщик не собрал свидетельства обратного, он будет считаться виновным.

Таким образом, мы видим, что разрозненность в понимании и правоприменении презумпции невиновности в российском праве влечет за собой некоторые противоречия, ущемляя при этом права и свободы человека и гражданина.

3) *Презумпция истинности приговора.* Как бы удивительно это не казалось, но эта презумпция также не совершенна и содержит определенные несоответствия ее правового регулирования. Существует позиция, согласно которой все приговоры априори являются истинными, и ставить под сомнение этот постулат равносильно признанию о несостоятельности как судебной системы, так и всей деятельности правоохранительных органов. Однако практика показывает, что большой процент приговоров впоследствии бывают изменены либо полностью отменены.

Говоря о деятельности судов, предполагаем, что ранее вынесенное судебное решение не должно подвергаться сомнению иными судебными органами, однако при производстве в порядке надзора или по вновь открывшимся обстоятельствам суд подвергает приговор сомнению. На сегодняшний день выявлена необходимость в признании целесообразности устранения такого рода противоречий. Внесение законодателем в УПК РФ положения: *«Суд, судья при принятии соответствующих решений оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, руководствуясь законом и совестью»*, полностью не устранило противоречия, касающиеся

презумпции истинности приговора. Этот вопрос требует дальнейшей проработки на более фундаментальном уровне.

Введение в УПК РФ вышеобозначенной формулировки ни в коей мере не уменьшило достоинство презумпции, выражающей высокую степень вероятности – «*res iudicata pro veritate accipitur (habetur)*» – «судебное решение принимается за истину». Данная попытка устранения пробела в лучшую сторону стимулировало более тщательное рассмотрение уголовных дел в судах, а также способствовало гарантии обеспечения прав и свобод участников уголовного судопроизводства.

4) *Презумпция знания общеизвестного факта.* Данная презумпция не достаточно исследована в работах отечественных правоведов и нуждается, по мнению авторов, в более детальном нормативном закреплении.

Общеизвестные факты применяются как в гражданском праве, так и в уголовно-процессуальном. Смысловое значение таких фактов кроется в том, что их доказывать более не имеет смысла, если они известны широкому кругу лиц, и в том числе суду. Это позволяет правоприменителю, а также сторонам освободиться от некоторого объема по доказыванию. При этом юридической силой общеизвестный факт наделяется после того, как судья в мотивировочной части приговора укажет о признании его таковым. Можно привести массу примеров, в которых признание факта общеизвестным не вызывает никаких противоречий. К таковым относятся даты, когда произошло, например, землетрясение, наводнение, что повлияло на деятельность компаний, и т. п. Также – факты, которые постоянно освещаются в СМИ и бесспорно известны (факты, касающиеся некоторых сторон деятельности или компетенций ЦБ, инфляция, дефолт и т. п.).

Отметим, что в эту же категорию мы относим и ноторные обстоятельства. Да, бесспорно, что в теории гражданского права это две разные категории, но в контексте нашего исследования посмеем их объединить в одну «позицию». Ноторными являются те обстоятельства, бесспорность которых может быть подтверждена документально. Например, чтобы определить, на какой день недели приходится определенное число, необходимо заглянуть в календарь. Спорить с этим фактом, разумеется, никто не будет. Таким же образом определяют дни государственных праздников, заглянув в производственный календарь (это необходимо, например, при расчете количества рабочих дней, отведенных на исполнение какого-либо значимого юридического действия). При этом на законодательном

уровне ни в гражданском праве, ни в уголовно-процессуальном такие обстоятельства не закреплены.

Полагаем, что в уголовно-процессуальном законодательстве закрепление нормы касательно общеизвестных фактов, наряду с преюдициальными, является целесообразным. В доктрине уголовного процесса не редко поднимается эта тема при обсуждении положений доказательственного права. И нередко, если правоприменитель не подготовлен, происходит смешение понятий презумпции, преюдиции, ноторных обстоятельств, что порождает в свою очередь бесчисленное множество противоречий.

Подведем некоторый итог. Необходимость усовершенствования гарантий прав и свобод человека и гражданина посредством законодательного усиления правовых презумпций – это необходимость, вызванная противоречиями, возникающими в силу фрагментарного урегулирования этих позиций. Изменения не должны носить частичный характер в рамках материального и процессуального законодательства.

Необходим качественно новый комплексный подход к повышению эффективности правовых презумпций. Планирование и использование комплекса мероприятий по совершенствованию правотворчества и правоприменения правовых презумпций позволит достичь более высоких результатов в правотворческой и правоприменительной деятельности.

Список литературы:

1. *Клячко Э. И.* Формула презумпции невиновности нуждается в пересмотре // Законность. 1992. № 8–9.
2. *Клячко Э. И.* О правовом содержании презумпции невиновности // Государство и право. 1994. № 2.
3. *Касумов Ч. С.* Презумпция невиновности в советском праве. Баку, 1984.
4. *Ларин А. М.* Презумпция невиновности. М., 1982.
5. *Пронина М. П.* Презумпции в современном российском праве: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2010.
6. Словарь иностранных слов. 14-е изд., испр. М.: Рус. яз., 1987.

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ С ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

В. Ф. САЕТГАРАЕВ,

*адъюнкт 3 факультета
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье рассматривается правовая регламентация стратегии совместной деятельности правоохранительных органов с институтами гражданского общества по противодействию коррупции. В связи с отсутствием единства в понимании категории «институты гражданского общества» предлагается в качестве их основного признака выделить независимость от государства. Выделяются современные направления сотрудничества рассматриваемых субъектов по противодействию коррупции в ракурсе цифровизации общественных отношений, потенциала электронного гражданского общества и возможностей аналитики big data.

Ключевые слова: *правоохранительные органы, сотрудничество, институты гражданского общества, противодействие коррупции, информационные технологии, цифровизация, big data.*

Формирование стратегии сотрудничества правоохранительных органов и гражданского общества как современного правового феномена является актуальной проблемой различных отраслей права, поскольку позволяет раскрыть фундаментальную основу взаимоотношений общества и публичной власти. Эта взаимосвязь представляется перспективной в решении такой сложной социальной проблемы, как коррупция.

В современной жизни актуальным видится преодоление отчуждения государства от общества, формирования их отношений на принципах партнерства, установление взаимопонимания и взаимодействия, направленной на решение наиболее актуальных проблем российского общества, включая вопросы борьбы с коррупцией [1].

Основные международные нормативные правовые акты в сфере противодействия коррупции, ратифицированные РФ: Конвенция ООН против коррупции [2], Конвенция против транснациональной организованной преступности [3], Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию [4] и др. призывают к участию в данном процессе институты гражданского общества, обуславливая результативность в этом весьма сложном деле.

Так, Конвенция ООН против коррупции (UNCAC), являясь самым авторитетным международным документом в данной сфере, устанавливает, что государство призвано принимать надлежащие меры для содействия активному участию гражданского общества, неправительственных организаций и организаций, функционирующих на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз (ст. 13).

Данные положение нашли отражение и в национальном законодательстве: среди основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции, предусмотренных федеральным законом «О противодействии коррупции» [5], является создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества (ст. 7). Вместе с тем практика показала, что при отсутствии поддержки всех слоев общества самое совершенное антикоррупционное законодательство обречено на декларативное существование, а работа правоохранительных органов – на имитацию антикоррупционной деятельности [6].

В процессе противодействия коррупции правоохранительные органы выступают как субъектами, так и в качестве объектов управления, одновременно реализуя меры во внешней и во внутренней среде функционирования. Объектом внешней среды правоохранительных органов выступает противоправная деятельность коррупционеров (должностных лиц государственных и муниципальных организаций, коммерческих структур, а также граждан, способствующих им). Во внутренней среде это работа сотрудников подразделений собственной безопасности по целенаправленному выявлению фактов предательства интересов службы, поскольку внутренняя среда (ресурсное обеспечение, активная работа по раскрытию и расследованию преступлений, соблюдение дисциплины и законности в оперативно-служебной деятельности и иные факторы, непосред-

ственно характеризующие систему органа), в свою очередь, оказывает в определенной мере влияние на внешние условия, способствуя укреплению правопорядка [7, с. 14].

Несмотря на то, что в процессе противодействия коррупции основная нагрузка правоохранительных органов заключается в борьбе (выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании) с коррупционными правонарушениями, они активно участвуют как в профилактике (предупреждении коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции), так и минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений, тесно связанной с мерами профилактики коррупции. Во всех направлениях правоохранительным органам следует выстраивать тесные связи с институтами гражданского общества.

Непосредственно векторы развития сотрудничества правоохранительных органов с институтами гражданского общества в вопросах противодействия коррупции нашли свое отражение в документах стратегического планирования РФ: Концепции общественной безопасности [8], Стратегии национальной безопасности [9], Стратегии экономической безопасности [10], Стратегии государственной антинаркотической политики [11], Стратегии противодействия коррупции [12], Стратегии развития информационного общества [13], Национальном плане противодействия коррупции [14] и др., закрепившие консолидацию усилий органов государственной власти и институтов гражданского общества в целях защиты национальных интересов и реализации стратегических национальных приоритетов России.

К сожалению, действующей российской Конституцией, конституционным законодательством правовой механизм взаимодействия институтов гражданского общества с институтами публичной власти должным образом не отработан [15]. Среди главных причин, препятствующих данному процессу, выделяются две:

1. Отсутствие единого понимания сущности институтов гражданского общества, учитывая широкое применение данного термина в законодательстве.
2. Как следствие из первой причины – сложность организации форм совместной деятельности.

Рассматривая сущность институтов гражданского общества, на наш взгляд, наиболее точно ее раскрыл Ю. А. Тихомиров, определяя, что это обусловленный конституционными принципами народовластия и приоритета прав и свобод человека и гражданина структурно-правовой способ легального самовыражения и социа-

лизации личности; способ непосредственного выражения мнений, предложений, позиций граждан по вопросам общественной жизни; способ прямого участия в принятии социально значимых решений [16, с. 35–45].

Таким образом, под институтами гражданского общества понимаются разнообразные способы организационно-правового участия в социально-политической жизни общества и прежде всего способ коммуникации общества с государством для реализации определенных целей [17].

Исследователи отмечают, что общество находится на пороге своего нового качественного изменения, связывая это с развитием современных цифровых технологий и средств коммуникации, цифровизацией социального пространства [18, с. 11–12]. Тем самым можно констатировать, что институты гражданского общества уже представляются не в традиционном виде (общественных объединений, организаций и т. д.), а в форме сообществ, групп, форумов в социальных сетях, мессенджерах. Развитие информационных технологий дает широкие возможности для социальной активности граждан в общественной жизни посредством ресурсов виртуального пространства, где наблюдается широкое развитие сетевых сообществ. Как уже отмечалось выше, важным критерием институтов гражданского общества являются способы коммуникации, а сетевизация способствует развитию гражданского общества.

Научный мир заявляет, что на современном этапе в условиях глобализации появляется глобальное гражданское общество [18], на формирование которого оказывает влияние развитие современных информационных технологий. Развивается виртуальное пространство, идет процесс цифровизации общественных отношений, все это порождает новые способы коммуникаций как между людьми, так и между институтами: государственными и общественными. Данные тенденции ведут к образованию так называемого электронного гражданского общества.

Изменения общественных отношений нашли свое отражение и в законодательстве. Так, Стратегия развития информационного общества среди основных задач применения информационных и коммуникационных технологий для развития социальной сферы, системы государственного управления, взаимодействия граждан и государства закрепляет развитие технологий электронного взаимодействия граждан, организаций, государственных органов, органов местного самоуправления наряду с сохранением возможности взаимодействия граждан с указанными организациями и органами без применения информационных технологий (п. «д» ст. 40).

Доктриной информационной безопасности РФ [19] закреплено, что система обеспечения информационной безопасности является частью системы обеспечения национальной безопасности РФ и осуществляется на основе сочетания правоохранительной и других форм деятельности государственных органов во взаимодействии с организациями и гражданами (ст. 30).

На сегодняшний день субъекты противодействия коррупции сталкиваются с огромным количеством самой разнообразной информации, прежде всего правовой: данная отрасль права очень динамична, в этой сфере уже действует более 50 нормативных правовых актов и постоянно находятся на рассмотрении к принятию новые. Отличительной особенностью антикоррупционного законодательства является ее высокая интегрированность во все отрасли права, отсутствие кодифицированного свода законов; при наличии разработанной федеральной базы законов, присутствует разнообразие законов на региональном уровне и широкий перечень ведомственных нормативных документов. Учитывая актуальность темы коррупции в данном направлении, отмечается активность научного сообщества: значительное количество научных публикаций, исследований. Тут же следует отметить высокую активность публицистических, новостных изданий, которая формирует неструктурированные данные. Серьезный объем информации представляют статистические данные о выявленных фактах коррупционных правонарушений, однако централизованный учет представляют только сведения по выявленным преступлениям, причем перечень которых ежегодно корректируется, сведения же о выявленных административных правонарушениях учитываются пока только на региональном уровне. По утверждению экспертов, с 2020 г. в целом мировой объем информации каждые два года удваивается. Учитывая приоритет профилактических мер по противодействию коррупции, необходимо делать качественный анализ всей указанной информации по выявлению причин и условий, уровня коррупции, тенденций ее развития, наносимого ею ущерба как в целом по стране, так и в отдельных регионах, в отдельных ведомствах, отраслях экономики.

В условиях большого объема информации в сфере противодействия коррупции: правовой, статистической, социологической, криминологической и др., проблемой ее накопления, обработки и анализа, следует обратить внимание на возможности аналитики big data («большие данные»). Нормативно закрепленного определения big data пока нет (источник их возникновения – технологическая сфера), в самом общем виде оно представляет разнообразные

методы, инструменты, подходы для обработки структурированной и неструктурированной информации в очень большом объеме с целью решения отраслевых задач.

Изначально аналитика big data появилась в области программирования, затем получила свое развитие в областях здравоохранения, государственного управления, персональных данных, продаж и производства в зарубежных странах (прежде всего в США и ЕС), на сегодняшний день имеются практики и в области юриспруденции. Социологи отмечают, что с помощью аналитики big data возможно предвидеть время и место совершения преступлений, значительно улучшить использование ограниченных правоприменительных ресурсов полиции и других силовых структур. Более того, за математически выверенным прогнозированием следует и выработка новых правовых форм и практик информационного социального контроля над киберпреступностью и кибердевиантностью, более адекватных социально-технологической реальности быстро меняющегося «цифрового мира» [20].

Благодаря данной аналитике правоохранительные органы могут определять тенденции, прогнозировать коррупционные проявления, выявлять «слабые места» антикоррупционной политики и другую крайне ценную информацию. Учитывая всеохватывающий характер коррупции, способность ее проникать в различные сферы общественных отношений, большинство технологий и методов анализа big data, как инструмент противодействия коррупции, применимы и в правоохранительной деятельности:

Data Mining (англ. раскопки (добыча) данных: интеллектуальный анализ данных) – представляет совокупность методов обнаружения ранее неизвестных закономерностей в больших наборах данных, необходимых для принятия решений. Эти методы незаменимы для стратегического анализа и планирования правоохранительной деятельности в сфере противодействия коррупции, в частности построения «дерева целей».

Data Mining должна самостоятельно осуществлять поиск скрытых закономерностей, то есть быть обучаемой. Методы для создания таких моделей называется *машинным обучением* (англ. Ensemble learning) – обширный подраздел искусственного интеллекта, изучающий методы построения алгоритмов, способных обучаться и строить комплексные прогнозы (от возможностей текстовой обработки информации до «Электронного правосудия» в будущем», перспективы этого метода напрямую связаны с цифровизацией).

Искусственные нейронные сети в Data Mining – совокупность математических методов, применяемых для обработки данных, про-

гнозирования и кластеризации (группировка объектов в заранее неизвестные классы). Практическая польза нейронных сетей заключается в возможности решения неформализованных задач в области противодействия коррупции путем простого моделирования различных ситуаций.

Общественный контроль в области государственных и муниципальных закупок с помощью анализа и визуализации данных может выделить зоны риска с коррупционными намерениями при осуществлении различных транзакций. Data Mining может помочь идентифицировать проекты, подверженные рискам хищения, конфликта интересов или иных нарушений.

Краудсорсинг (англ. crowdsourcing, от crowd – толпа и sourcing – использование ресурсов) – привлечение к решению сложных задач неопределённого круга лиц для использования их способностей, знаний и опыта (чаще для классификации и обогащения данных) на добровольных началах с применением информационных технологий. Быстрый и эффективный интерактивный способ взаимодействия с общественностью: по сбору неструктурированной информации фото, видео, аудио, текстового материала (уже действующие онлайн-сервисы: «Народный контроль», «Активный гражданин»), привлечение к антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и т. д.

Смешение и интеграция данных (англ. data fusion and integration) – совокупность подходов, которые позволяют интегрировать разнородные данные в единое целое для дальнейшего анализа (цифровая обработка естественного языка, тональный анализ, выборка видео, фотоматериалов, текстов и т. д.).

Распознавание образов – метод выделения важных свойств отдельной совокупности объектов и установления по этим свойствам принадлежности объекта к определенному типу. Посредством чего формируется классификационная характеристика объектов. Например, использованием автоматизированных систем распознавания образов при просмотре видеозаписей, фотографий в банках данных; применение текстовой аналитики для определения коррупционного характера заявления или жалобы из их всего массива за конкретный временной интервал.

Прогнозная аналитика (предиктивная) – возможность анализа больших объемов текущих и исторических сведений путем использования математических методов для прогноза наступления коррупционного события. Использование предиктивной аналитики позволяет принять меры по минимизации или ликвидации нежелательных событий.

Имитационное моделирование – разновидность экспериментальных испытаний, позволяющих строить модели с таким важным элементом, как время, которые описывают социальные процессы и явления, аналогично происходящим в реальности, позволяет опробовать множество гипотез и подобрать оптимальное решение без ресурсных затрат, необходимых в действительности.

Пространственный анализ – класс методов, использующих географическую, социально-экономическую и иную информацию с учетом событий, происходящих в настоящее время. Как пример, анализ оперативной обстановки по линии противодействия коррупции правоохранительным органом: на федеральном, региональном, местном уровнях.

Статистический анализ – метод исследования, при котором выборная группа данных сравнивается с другими, в которых имеются изменения в показателях, в результате чего устанавливается, какие изменения влияют на целевые показатели (показатели преступлений коррупционной направленности, результаты социологических исследований, количество изменений антикоррупционного законодательства и т. д.).

Визуализация аналитических данных – представление информации в виде рисунков, таблиц или диаграмм, с использованием интерактивных возможностей и анимации как для получения результатов, так и для использования в качестве исходных данных для дальнейшего анализа, позволяющий наглядно представлять важные результаты анализа в наиболее удобном виде для восприятия.

Эксперты справедливо отмечают, что социальную практику в выявлении, предотвращении и анализе причин и условий, способствующих коррупции, целесообразнее расширить за счет внедрения *общественного аудита* системы правоохранительных органов, где социальный аудит мог бы представлять собой проверку обществом слабых мест в деятельности по борьбе с преступностью и принимаемых правоохранительными субъектами стратегических решений [21]. Это позволит эффективно использовать возможности гражданского общества в аналитике больших данных в целях осуществления комплексного анализа применяемых мер, уровня коррупции и состояния противодействия этой проблеме. Правовая основа деятельности правоохранительных органов пока напрямую не предусматривает использование аналитики big data, однако в области административно-правовой, уголовно-процессуальной, оперативно-розыскной деятельности позволяет использовать возможности гражданского общества, например в качестве специалистов, экс-

пертов. Рассматриваемые аналитические результаты необходимы на всех стадиях противодействия коррупции: профилактике, борьбе и минимизации (ликвидации) последствий от коррупции (прежде всего связанные с мерами по возмещению ущерба).

Многие из рассмотренных методов активно уже используются правоохранителями, например в области персональных данных, финансовых операций, налоговых платежей, государственных и муниципальных закупок но без взаимосвязи с комплексом big data. Технологии которой могут быть полезными при решении задач: мониторинга и прогнозирования уровня коррупции; оптимизации форм и методов противодействия коррупции; совершенствования антикоррупционного законодательства; принятия управленческих решений; повышения эффективности сотрудничества субъектов противодействия коррупции и координации их действий и т. п.

Список литературы:

1. *Хабриева Т. Я.* Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография. М., 2012.
2. «Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // Собр. законодательства Российской Федерации. 26.06.2006. № 26. Ст. 2780.
3. Конвенция против транснациональной организованной преступности // СЗ РФ. 04.10.2004. № 40. Ст. 3882.
4. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию // СЗ РФ. 18.05.2009. № 20. Ст. 2394.
5. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ // СЗ РФ. 29.12.2008. № 52. (Ч. 1). Ст. 6228.
6. *Иванов С. Б., Хабриева Т. Я., Чиханчин Ю. А.* Противодействие коррупции: новые вызовы: монография. М., 2016.
7. *Ульянов А. Д., Абрамов А. В.* Криминогенная обстановка как объект познания // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 3 (27).
8. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Президентом Российской Федерации 14.11.2013 № Пр-2685.
9. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 04.01.2016. № 1. (Ч. II). Ст. 212.

10. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.: Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 15.05.2017. № 20. Ст. 2902.
11. Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 09 июня 2010 г. № 690 // СЗ РФ. 14.06.2010. № 24. Ст. 3015.
12. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 гг.: Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 // СЗ РФ. 19.04.2010. № 16. Ст. 1875.
13. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг.: Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 // СЗ РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2901.
14. О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы: Указ Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378 // СЗ РФ. 02.07.2018. № 27. Ст. 4038.
15. *Едкова Т. А., Иванюк О. А., Тихомиров Ю. А. и др.* Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие. М., 2013.
16. *Тихомиров Ю. А.* Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10.
17. *Никитина Е. Е.* Система институтов гражданского общества в России: конституционно-правовой аспект // Журнал российского права. 2017. № 6.
18. *Никитина Е. Е.* Конституционно-правовые основы институционализации гражданского общества в Российской Федерации: монография. М., 2019.
19. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 // СЗ РФ. 12.12.2016. № 50. Ст. 7074.
20. *Комлев Ю. Ю.* Цифровизация, сетевизация общества постмодерна и развитие цифровой криминологии и девиантологии // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2020. Т. 11. № 1.
21. *Андреев Н. А., Коробов В. Б.* Стратегический анализ отраслевого управления: учебное пособие. М., 2011.

ПЕРСПЕКТИВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОМБУДСМЕНА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ С ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Ф.З. САИДОВ,

*адъюнкт 3 факультета
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье рассматривается взаимодействие Омбудсмена Кыргызской Республики с органами внутренних дел по защите прав и свобод человека и гражданина, а также основные задачи, возложенные на институт омбудсмена и на органы внутренних дел. Органы внутренних дел, осуществляя свою служебную деятельность, должны руководствоваться не только буквой закона, но и основываться на нормах морали, этики и нравственности. Тем самым совместно с омбудсменом необходимо усилить и объединить возможности в данном направлении, что в конечном итоге, позволит установить плодотворное сотрудничество, необходимое для достижения целей. В настоящее время взаимодействие омбудсмена и органа внутренних дел осуществляется в рамках меморандума, который в большей степени является моральным обязательством, а не юридически закреплённой правовой нормой и не может способствовать развитию конституционно-правовых основ взаимодействия.

Ключевые слова: *омбудсмен, органы внутренних дел, права и свобода человека и гражданина.*

В настоящее время в системе органов и учреждений, осуществляющих защиту прав и свобод человека и гражданина, значимое место занимает институт омбудсмена и органы внутренних дел. Вопрос обеспечения прав и свобод человека и гражданина в настоящее время является значимым для развития государства. Кыргызская Республика на сегодняшний день переживает один из самых сложных, во многом болезненных процессов, но вместе с тем и динамичных периодов своей истории. Необходимо отметить, что Кыргызстан признает права и свободы человека высшей ценностью, стремится к созданию правового, социального и демократического государства [1].

Устойчивое развитие общества возможно тогда, когда оно находится в состоянии равноправного партнерства и качественного правового воздействия с должностными лицами органов публичной власти и органов местного самоуправления. Это достигается кропотливой деятельностью со стороны всех элементов органов публичной власти и местного самоуправления, при условии налаживания системы контактов и взаимодействия. От того, по какому пути будет развиваться взаимодействие с органами публичной власти и местного самоуправления, в конечном счете будет зависеть развитие правового, социального и демократического государства, в котором права и свободы человека являются высшей ценностью [4].

«Ни один человек в обществе не вправе вести столь созерцательную жизнь, чтобы забыть о своем долге служению ближнему» [5]. На протяжении десятилетия философы, юристы, социологи, педагоги утверждали, что права и свободы человека – неотчуждаемое и неотъемлемое достижение человеческого рода. Никакие процессы социального, экономического, политического и научного развития социума не должны отрицательно влиять на права и свободы человека и гражданина. Крепость любого человека напрямую зависит от человеческой культуры, зиждущейся, прежде всего, на уважении прав и интересов каждого его члена.

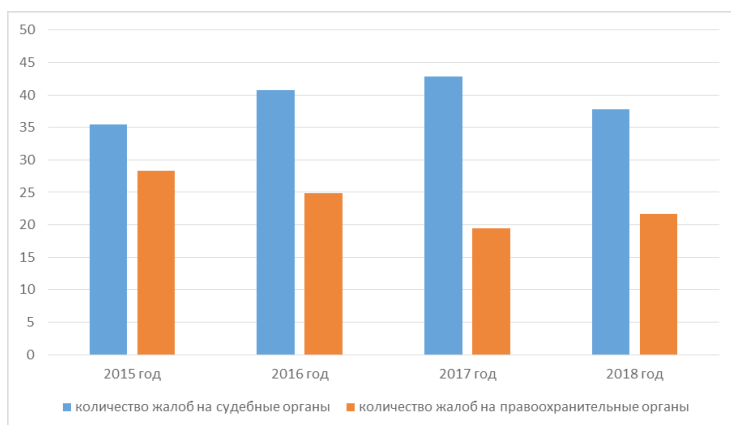
Именно поэтому сегодня объективно назрела необходимость на основе определения стратегии и взаимодействия органов внутренних дел с институтом омбудсмана по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Омбудсмен способствует восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию законодательства Кыргызской Республики в области прав человека и приведению в соответствие с принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в сфере прав человека, правовому просвещению общества о правах и свободах человека и гражданина, форм и методов их защиты [3]. Отличительной особенностью института омбудсмана является то, что он осуществляет контроль и ведет расследование с точки зрения не только законности, но и эффективности, целесообразности, добросовестности и справедливости [6].

Органы внутренних дел также защищают права и свободы человека и гражданина, в законе КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» от 11.01.1994 г. в ст. 3 прописано, что органы внутренних дел в своей деятельности исходят из уважения к правам человека и являются гарантом защиты каждого независимо от его гражданства, социального, имущественного и иного положения,

расовой и национальной принадлежности, пола, возраста, образования и языка, отношения к религии, политических и иных убеждений [2].

Но необходимо отметить, что зачастую сотрудники органов внутренних дел совершают проступки и преступления выходя за рамки дозволенного, отсюда и вытекает недовольство со стороны граждан. В основном такое происходит из-за того, что многие сотрудники органов внутренних дел сами не знают на должном уровне законы и подзаконные акты. Анализ по ежегодным отчетам института омбудсмана показывает, что основная масса заявлений адресуется на правоохранительные органы. В диаграмме № 1 изображена динамика обращений граждан на действие (бездействие) правоохранительных и судебных органов в период с 2015г. по 2018 г. [8].

Диаграмма № 1



Согласно ст. 4 Закона КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» ОВД выполняют свои задачи совместно с органами публичной власти, общественными организациями, трудовыми коллективами, а также формированиями общественности, создаваемые для содействия органам внутренних дел. В настоящее время стоит признать, что данная статья в практической деятельности носит формальный характер. Чтобы эта норма заработала, необходимо создать определенный механизм, с помощью которого можно было достичь положительных результатов. В настоящее время сотрудничество института омбудсмана и органа внутренних дел осуществляется в рамках меморандума, в свою очередь меморандум является моральным обязательством, а не юридически

закрепленной правовой нормой, который не может способствовать развитию конституционно-правовых основ взаимодействия института омбудсмена и органа внутренних дел. В настоящее время в Закон КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» необходимо предусмотреть норму, что взаимодействие с институтом омбудсмена по обеспечению прав и свобод человека и гражданина является приоритетной задачей для ОВД, ежегодные отчеты и специальные доклады омбудсмена являются важным источником информации о состоянии прав и свобод человека и гражданина. Каждый сотрудник ОВД должен изучать ежегодные и специальные доклады омбудсмена.

Взаимодействие Омбудсмена Кыргызской Республики с органами публичной власти и органами местного самоуправления занимает важное место в обеспечении прав и свобод человека и гражданина. Но в практической деятельности омбудсмен решает вопросы взаимодействия с другими органами путем заключения соглашений о сотрудничестве, подписания меморандумов, реализуя ее в различных формах: обмен информацией, совместные приемы, проверки, анализ причин нарушений прав человека. Необходимо отметить, что взаимодействие Омбудсмена с органами публичной власти, органами местного самоуправления, организациями, предприятиями и учреждениями должно быть закреплено законодательно, особенно с органам внутренних дел. [7, с. 161–171, 8].

Совершенствование взаимодействия омбудсмена и органа внутренних дел можно достичь только путем общего понимания и правильного толкования о правах и свободах человека и гражданина. При выполнении задач по защите прав человека в первую очередь необходимо учитывать интересы человека и особо обратить внимание на тот факт, что ОВД осуществляет свою деятельность, опираясь только на букву закона. Институт омбудсмена осуществляет свою деятельность не только с точки зрения законности, но и на нормах морали, нравственности, этике. Омбудсмен и ОВД должны объединить усилия в данном направлении, что в конечном итоге даст возможность для тесного сотрудничества, которое необходимо для достижения поставленной цели перед данными органами по защите прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, для совершенствования взаимодействия Омбудсмена Кыргызской Республики и органов внутренних дел необходимо:

- законодательно закрепить основные направления сотрудничества между институтом омбудсмена и органам внутренних дел;

- разработать рекомендации по осуществлению согласованных мероприятий в целях решения задач в области защиты прав и свобод человека и гражданина;
- выработать механизм реализации совместных действий по исполнению планов мероприятий по обеспечению защиты прав человека;
- привести Закон КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» и «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» согласно реалиям современного мира, которые приведут к повышению ответственности сотрудников ОВД при выполнении ими служебных задач;
- разработать и проработать программу курса «Права человека в деятельности ОВД».

Список литературы:

1. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913?cl=ru-ru>.
2. Об органах внутренних дел Кыргызской Республики: Закон КР от 11 января 1994 г. № 1360-XII // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/686>.
3. Об Омбудсмене (Акыйкатчы): Закон КР от 31 июля 2002 г. №136 // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1093?cl=ru-ru>.
4. О Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018–2040 гг.: Указ Президента КР от 31 октября 2018 г. УП № 221 // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430002?cl=ru-ru>.
5. Августин-Блаженный (354 – 430 г.) христианский теолог // <http://www.grandars.ru/college/filosofiya/avgustin-blazhennyi.html>.
6. *Ищук В. Г.* Исторический анализ формирования института омбудсмана: отечественный и зарубежный опыт / В. Г. Ищук // *Философия права*. 2016. № 3 (76). // https://elibrary.ru/download/elibrary_26338261_41398599.pdf.
7. *Корабельникова Ю. Л.* Сравнительно-правовой анализ статуса омбудсмана в современных демократических государствах // *Правоявление цивилизации и культуры* / отв. ред. М. В. Немытина. М.: РУДН, 2019.
8. Ежегодный доклад Омбудсмана Кыргызской Республики за 2017– 2018 г. // https://ombudsman.kg/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=116&Itemid=302&lang=ru.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПОДГОТОВКИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ ДЛЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н. В. СЕРДЮК,

*начальник кафедры психологии,
педагогике и организации работы с кадрами,
доктор педагогических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье обозначены современные тенденции и приоритетные направления подготовки руководителей органов внутренних дел, реализуемые в головном учебном заведении по подготовке управленческих кадров – Академии управления МВД России.

Ключевые слова: *руководитель, подготовка, органы внутренних дел, ситуационные центры, оперативное управление.*

Успех динамичного развития и укрепления российской государственности во многом определяется эффективностью реформирования правоохранительной системы, важным этапом которого является повышение качества профессиональной подготовленности управленческих кадров для органов внутренних дел Российской Федерации с учетом новейших концептуальных подходов к развитию образования, включая мировые достижения в области управленческой подготовки полицейских кадров.

Ведущая роль в подготовке и повышении квалификации руководящего состава для органов внутренних дел отводится Академии управления МВД России. В соответствии с современными требованиями, предъявляемыми к качеству подготовки руководящего состава, выпускники Академии в процессе обучения должны овладеть не только теоретико-правовыми знаниями, но и целостной системой организационных навыков и умений, позволяющих принимать оптимальные управленческие решения как в обычных, так и в особых условиях. Указанный процесс обеспечивается путем проведения взаимосвязанного комплекса теоретических и практических учебных занятий.

Обеспечение качества подготовки управленческих кадров для органов внутренних дел приобретает значение приоритетного направления управленческой деятельности всего Министерства и руководителей отдельных образовательных организаций, чему посвящены основополагающие документы: Национальная доктрина образования Российской Федерации до 2025 года, План мероприятий («дорожная карта») «Изменения в системе подготовки кадров для органов внутренних дел Российской Федерации, направленные на повышение эффективности образования и науки». К числу стратегических задач ведомства в этих документах отнесены: стандартизация содержания и результаты профессиональной подготовки кадров в соответствии с международными требованиями правоприменительной практики; обеспечение качества кадрового состава за счет комплектования органов внутренних дел квалифицированными специалистами, преимущественно выпускниками ведомственных образовательных организаций; развитие многоуровневой практико-ориентированной системы непрерывного профессионального образования, приведение содержания и структуры профессиональной подготовки кадров в соответствии с динамично изменяющимися потребностями органов внутренних дел; обеспечение инновационного характера профессионального образования. Содержание и организационное обеспечение подготовки управленческих кадров в образовательных организациях высшего профессионального образования МВД России нуждается в постоянном совершенствовании с целью обеспечения качества профессиональной подготовленности руководителей органов внутренних дел как важнейшего направления в борьбе с преступностью и поддержании общественной безопасности.

Научный поиск эффективных способов внедрения отдельных принципов менеджмента в уникальную образовательную среду МВД России является приоритетным вопросом теории и методики профессионального образования. Его фундаментальность обусловлена международным признанием высокой значимости применения современных технологий управления качеством в подготовке специалистов в различных профессиональных областях. Разработчиками международных стандартов качества серии ISO 9000 неоднократно подчеркивалось, что система качества зависит от задач организации, вида производимой продукции и конкретного практического опыта. Значительную специфику они должны иметь в системе высшего образования МВД России.

Анализ проблем управленческого образования МВД России в современных условиях позволил определить некоторые тенденции развития и выявить ряд противоречий между:

- присоединением России к Болонской Декларации, влекущее значительные изменения в системе высшего профессионального образования, и ценностями и достижениями традиционного российского высшего образования;

- возросшими требованиями к уровню профессиональной подготовленности руководителей органов внутренних дел и ограниченностью возможностей их удовлетворения на основе традиционных образовательных подходов, не включающих в себя объективно развивающиеся педагогические технологии;

- необходимостью гарантированного качества образовательных услуг в сфере подготовки управленческих кадров, предоставляемых образовательной организацией высшего профессионального образования МВД России, и недостаточной разработанностью методологического аппарата его достижения;

- уровнем развития теории и потребностями управленческой практики при подготовке руководителей в образовательной системе МВД России;

- традиционными критериями отчетности в сфере вузовской деятельности и современными методами и моделями мониторинга качества управленческого образования, адекватными мировыми тенденциями в данной области;

- необходимостью повышения качества управленческого образования и экстенсивным развитием комплексной критериально-оценочной системы оценки результатов обучения руководителей.

Исходя из опыта организации систем контроля качества в образовательных организациях МВД России, можно предположить, что качество управленческого образования в системе МВД России находится в зависимости от эффективности функционирования мониторинга качества образования, основанного на использовании, среди прочего, рейтинговых технологий на меж- и внутривузовском уровнях и учитывающего требования международных стандартов серии ISO 9000, а также Стандартов и рекомендаций для гарантии качества высшего образования в европейском регионе, разработанных Европейской сетью (Ассоциацией) гарантии качества (ENQA) в сфере высшего образования.

Реализации мировых стандартов качества образования в контексте управленческой подготовки способствует присоединение Академии управления МВД России к Ассоциации европейских полицейских колледжей (АЕРС) в 2004 г. Комплексирование про-

фессиональных задач в ходе управленческой подготовки эффективно осуществляется и в ходе проводимых международных учений полицейских сил и средств. В частности, успешным можно назвать опыт подобного участия сотрудников Академии управления МВД России в международном антитеррористическом командно-штабном учении с участием милицейских руководителей КНР в 2007 г., проводимом на базе учебного центра отдельной дивизии оперативного назначения внутренних войск МВД России. В этих совместных учениях «Содружество-2007» было задействовано более тысячи военнослужащих Народной вооруженной милиции Китая, которые под руководством главнокомандующего войсками Народной вооруженной милиции Китая генерал-полковником У Шуанчжанем выполняли учебно-боевые задачи совместно с военнослужащими внутренних войск МВД России (ныне – бойцы Росгвардии) и преподавателями Академии управления МВД России, выступавшими в качестве экспертов и специалистов-переговорщиков. В ходе подобных международных учений соблюдается паритет руководства и посреднического аппарата, а в качестве убедительных результатов выступают: слаженность в действиях органов управления международными полицейскими (милицейскими) подразделениями; подготовка пакета документов по разработке, организации и проведению специальных мероприятий по нейтрализации террористов; определение способов переброски и совместного применения подразделений специального назначения международных полицейских (милицейских) структур.

Успешной реализации отдельных принципов менеджмента качества управленческого образования на институциональном уровне в организации учебного процесса в образовательной организации высшего профессионального образования МВД России также будут способствовать следующие условия:

- разработка институционального мониторинга качества управленческого образования как комплексного проекта, учитывающего соответствующие потребности государства, общества, ведомственного института образования и субъектов образовательного процесса;

- направленность концепции институционального мониторинга качества управленческого образования на специфику организации учебного процесса в образовательных организациях высшего профессионального образования МВД России;

- проведение сравнительного анализа результатов образовательной деятельности вузов МВД России с использованием, среди прочего, рейтинговых технологий;

– оптимизация внутривузовского контроля качества управленческой подготовки путем внедрения рейтинговой технологии оценки успеваемости обучающихся.

Регулирование деятельности образовательных организаций высшего профессионального образования МВД России с применением общесистемных принципов и современной идеологии в области управления качеством (международных стандартов серии ISO 9000, Стандартов и рекомендаций ENQA) позволит добиться комплексного совершенствования подготовки руководителей органов внутренних дел в обновленном формате, достигнуть требуемого уровня их общекультурной и профессиональной компетентности, эффективно использовать кадровый, материально-технический, информационный и финансовый потенциал ведомственных образовательных организаций.

Перспективное направление оптимизации управленческого образования в системе МВД России требует выдвижения отдельной концепции, заключающейся в разработке и стандартизации институционального мониторинга качества управленческого образования по трем направлениям: мониторинг образовательных программ дополнительного профессионального образования, мониторинг научно-педагогической деятельности профессорско-преподавательского состава, мониторинг успеваемости обучающихся управленцев.

Эффективность мониторинговых исследований качества управленческого образования в системе МВД России также предусматривает внедрение рейтинговых технологий на меж- и внутри вузовском уровнях.

Рейтинговая оценка образовательных программ дополнительного профессионального образования для подготовки руководителей органов внутренних дел должна, на наш взгляд, представлять собой специализированный комплекс контрольно-оценочных процедур для организации и проведения мониторинга эффективности деятельности вузов и прогнозирования образовательного потенциала ведомства.

Рейтинговая оценка учебной деятельности обучающихся управленцев в образовательных организациях высшего профессионального образования МВД России может выступать продуктивным комплексом контрольно-оценочных процедур, позволяющим различными методами на основе объективных критериев оценивать эффективность учебной деятельности обучающихся руководителей за необходимый отчетный период, тем самым способствуя научно обоснованному диагностированию управленческих качеств каждого, объективному суждению о его управленческом мастерстве

и новаторстве, общепризнанной оценке достигнутого им уровня управленческой квалификации и созданию дополнительных стимулов для его дальнейшего профессионального развития и личностного роста.

В настоящее время руководством Академии управления МВД России уделяется пристальное внимание внедрению в учебный процесс принципиально новых форм и методов обучения слушателей с использованием передовых информационно-образовательных технологий, к числу которых необходимо отнести:

внедрение методов виртуальной игровой имитации оперативно-служебной деятельности органа внутренних дел;

2) развитие системы комплексных межкафедральных командно-штабных учений;

3) создание в образовательных организациях высшего образования системы МВД России ситуационных центров.

Важным направлением совершенствования системы подготовки управленческих кадров для органов внутренних дел Российской Федерации является внедрение методов виртуальной игровой имитации оперативно-служебной деятельности органа внутренних дел. Указанный метод наиболее эффективен в процессе обучения руководителей, принимающих решения в зависимости от сложившейся ситуации с учетом имеющихся у них субъективных оценок и установок.

В рамках реализации задач по совершенствованию системы подготовки управленческих кадров для органов внутренних дел Российской Федерации в Академии разработана информационная система виртуального территориального органа МВД России с учетом административно-территориальных, географических, природно-климатических, экономических, социально-демографических и иных факторов внешней и внутренней среды функционирования. Важность такого подхода обусловлена тем, что руководитель территориального органа МВД России на практике сталкивается с необходимостью выработки и принятия управленческих решений в рамках функционирования различных отраслевых служб и подразделений [1, с. 58].

Другим перспективным направлением совершенствования системы подготовки управленческих кадров для органов внутренних дел является создание и функционирование в образовательных организациях системы МВД России ситуационных центров.

Потребность их создания в Академии управления МВД России обусловлена необходимостью реализации комплексного подхода в вопросах управления силами и средствами территориальных орга-

нов внутренних дел и их оптимального использования с учетом различных уровней организационно-структурного построения системы МВД России. Основной задачей таких центров является: анализ масштабных изменений в оперативной обстановке, прогноз ее развития, учет возможных последствий, принятие соответствующих управленческих решений в режиме реального времени, подключение к ИСОД МВД России.

В рамках совершенствования системы подготовки руководящих кадров федерального и регионального уровней ситуационные центры могут стать важным инструментом обучения слушателей формам, методам и технологиям ситуационного управления при решении оперативно-служебных задач как в повседневных условиях, так и при чрезвычайных обстоятельствах.

Основной целью их создания в образовательных организациях высшего образования системы МВД России является подготовка руководящего состава органов внутренних дел к управлению силами и средствами в различных условиях оперативной обстановки.

Таким образом, приоритетными направлениями совершенствования подготовки управленческих кадров для органов внутренних дел Российской Федерации являются:

- организация взаимодействия с зарубежными полицейскими (милиейскими) структурами, учебными заведениями, осуществляющими подготовку управленческих кадров полиции в области использования ими инновационных технологий в образовательном процессе, и прежде всего в оценке качества управленческого образования [2];

- внедрение элементов виртуального игрового компьютерного моделирования с решением различных вводных, возникающих при реализации задач оперативно-служебной деятельности территориальных органов внутренних дел;

- использование международного полицейского (милиейского) научно-практического потенциала, а также потенциала различных образовательных организаций в разработке комплексных международных и региональных командно-штабных учений с учетом имеющейся на их территории криминальной специализации [3].

Предложенные меры позволят обеспечить качественно новый уровень подготовки руководящих кадров системы МВД России, которые в процессе обучения приобретут необходимые знания умения и навыки организационной, штабной культуры и управленческой деятельности.

Список литературы:

1. *Мыльников В. В., Холостов К. М.* Резервы повышения эффективности использования учебных полигонов кафедр Академии управления МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 2.
2. *Холостов К. М., Мыльников В. В., Сердюк Н. В., Горошко И. В.* Внедрение системы дистанционного обучения для подготовки руководителей органов МВД России: монография, М.: Академия управления МВД России, 2015.
3. *Конев А. Н.* Демография и миграционные процессы в России и за рубежом // elibrary.ru/item.asp?id=19040864.

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ СОВРЕМЕННОЙ ПОДГОТОВКИ ПОЛИЦЕЙСКИХ КАДРОВ

Е.З. СИДОРОВА,

*преподаватель кафедры уголовного права и криминологии,
кандидат юридических наук
(Восточно-Сибирский институт МВД России)*

Аннотация. Настоящая статья посвящена анализу состояния подготовки молодых специалистов-полицейских к выполнению служебных задач. Предметом исследования стала сфера первоначальной профессиональной подготовки полицейских и профессиональное обучение курсантов и слушателей образовательных организаций, учредителем которых выступает МВД России. Цель работы заключается в выдвижении предложений по совершенствованию системы обучения в ведомственной системе. Результатом работы является обращение к действующему законодательству и мнению различных специалистов, затронувших в своих исследованиях данный вопрос. В завершение автор отмечает, что в настоящее время система подготовки полицейских кадров по-прежнему находится на стадии реформирования и модернизации, и система образования по-прежнему совершенствуется.

Ключевые слова: образование; подготовка полицейских кадров, модернизация системы МВД России, полиция, профессиональное обучение, первоначальная профессиональная подготовка.

В современный период Россия переживает те времена, которые называются «эпохой перемен». Кардинальным изменениям подвергаются многие сферы нашей жизни, такие как экономика, здравоохранение, институт семьи и нравственности, культура и многое другое. Не стал исключением и институт образования: совершенствуются методы воспитания и обучения, разрабатываются новые образовательные стандарты и программы, вводятся в практическое использование достижения науки и технического прогресса, апробируются новые подходы к формированию личности обучающихся и новый образовательный инструментарий.

О плюсах и минусах ныне действующего Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Феде-

рации» [7] в научной литературе говорили и говорят немало [1, 9]. Настоящая работа не направлена на анализ упомянутого федерального закона, в связи с чем только констатируем, что существуют различные точки зрения относительно действующего законодательства, регулирующего сферу образования.

Вводимые изменения не могли не коснуться и образовательных организаций, учредителем которых выступает Министерство внутренних дел Российской Федерации. Согласно ст. 81 названного федерального закона подготовка кадров в интересах обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка осуществляется путем реализации основных и дополнительных профессиональных образовательных программ и основных программ профессионального обучения в ведомственных образовательных организациях. При этом основные профессиональные образовательные программы, реализуемые в интересах обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка в ведомственных образовательных организациях, разрабатываются на основе требований, предусмотренных Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации», а также квалификационных требований к военно-профессиональной подготовке, специальной профессиональной подготовке выпускников. Указанные квалификационные требования устанавливаются федеральным государственным органом, в ведении которого находятся соответствующие образовательные организации, то есть Министерством внутренних дел Российской Федерации [7].

Анализу правовой нормы, установленной ст. 81 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», также посвящено немало научных работ. И теоретики, и практики не раз обращали внимание на несовершенство реализации и правоприменения данной нормы. Основная проблема, по их мнению, коренится в жесткой зависимости образовательных организаций, находящихся в ведении МВД России, от своего учредителя, в отстраненности указанных организаций от общих законодательных требований, предъявляемых Министерством высшего образования и науки России к иным (гражданским) вузам, и в дистанцированности образовательных организаций МВД России от модернизационных процессов, происходящих в гражданских вузах страны. Связана подобная ситуация именно с положением, закрепленным ст. 81 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», а именно в возможности соответствующим ведомством самостоятельно устанавливать примерные образовательные программы для своих подведомственных образовательных организаций. Основным выходом

из сложившейся ситуации данные авторы видят в расширении роли Министерства высшего образования и науки России в научной и образовательной деятельности вузов МВД России как внешнего, незаинтересованного участника мониторинга качества образования [3, с. 465–467].

Исследователи обращают внимание и на другие проблемы, имеющие практическое значение. Нередко в литературе можно встретить мнение, согласно которому в настоящее время целесообразно вообще отказаться от действующих ведомственных вузов системы МВД России. Приоритетнее поддерживать в качестве основного источника формирования полицейских кадров действовавшие ранее центры профессиональной подготовки территориальных органов МВД России [6].

Однако такой подход, как известно, не нашел поддержки на уровне Министерства внутренних дел России. В 2013 г. названные центры профессиональной подготовки были ликвидированы, а их функции переданы образовательным организациям высшего образования МВД России. Несмотря на то, что с момента проведения данной реформы прошло более 6 лет, у нее по-прежнему существуют противники. Они придерживаются мнения, согласно которому «первоначальная профессиональная подготовка» и «профессиональное обучение» – понятия различные. «Подготовка» осуществляется в сроки не более 6 месяцев и направлена на выработку тех профессиональных навыков, которые необходимы неопытному полицейскому, впервые поступающему на службу. В свою очередь «обучение» длится в течение нескольких лет и ориентировано в первую очередь на передачу обучающимся специальных знаний и развитие у них интеллектуальных способностей. В этой связи «профессиональной подготовкой» должны заниматься действующие сотрудники полиции, имеющие большой практический опыт службы в органах внутренних дел, а «профессиональным обучением» – ученые, педагоги и лица, имеющие научные степени и ученые звания. Однако в силу проведенной реформы первоначальной профессиональной подготовкой новых кадров вынуждены заниматься не опытные сотрудники, а именно ученые. Такой подход, как считают некоторые специалисты, является неверным и требует своего разрешения. В частности, целесообразным, по их мнению, является отказ от большинства действующих вузов МВД России в пользу центров первоначальной подготовки, поскольку первые требуют колоссального финансирования, а последние менее затратны и отвечают всем запросам практики [8, с. 26–27].

В целом для системы органов внутренних дел характерны и иные проблемы. Ни для кого не секрет, что органы внутренних дел регулярно подвергаются различного вида реорганизациям и совершенствованиям. В разные периоды на высшем уровне принимались управленческие решения, направленные, в частности, на повышение заработных плат для сотрудников, показывающих высокие результаты в профессиональной деятельности, укрепление материально-технической базы подразделений полиции, определенную модернизацию и оснащение сотрудников наиболее современными средствами борьбы с преступностью. Однако в свое время были приняты и иные решения. Например, выделить так называемый паспортный стол МВД России в самостоятельное ведомство – Федеральную миграционную службу, в настоящее время данная функция вновь передана Министерству внутренних дел Российской Федерации; выведенная в начале 2000-х гг. из подчинения МВД России Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков в 2016 г. снова стала структурным подразделением полиции. Можно привести множество подобных примеров, в связи с чем некоторые исследователи задаются вопросом: с какой целью производятся подобные манипуляции и структурные изменения [10].

На практике по-прежнему актуальной остается проблема нехватки специализированных работников, связанная как с регулярным сокращением штатной численности сотрудников органов внутренних дел, так и текучестью полицейских кадров. Как справедливо отмечается в научной литературе, в настоящий период еще не выработана единая позиция по всем аспектам правоприменительной деятельности [4, с. 60–63]. Данная ситуация, несомненно, отрицательно влияет на конечные результаты борьбы с преступностью, обеспечения правопорядка и законности в стране. В этой связи особенно актуальной является качественная, отвечающая современным реалиям подготовка полицейских кадров. Некоторые исследователи видят решение данной проблемы в применении по данному вопросу зарубежного опыта [5, с. 15–21]. Однако применять его нужно не полностью, слепо копируя зарубежные методы и подходы к подготовке специалистов правоохранительных органов, а дозировано и только в той части, которая будет действительно применима в России.

В завершение следует отметить, что в настоящее время система подготовки полицейских кадров по-прежнему находится на стадии реформирования и модернизации. Ничего нет совершенного, общественные отношения изменчивы, и реалии жизни таковы, что совре-

менный мир постоянно трансформируется и приобретает новые аспекты. Так, в настоящий период особое место в нашей жизни стали занимать информационные технологии, которые выступают, по верному замечанию специалистов, одним из ведущих направлений государственной политики [2, с. 133–139]. Несмотря на существующий прежний положительный опыт в подготовке полицейских кадров, необходимо учитывать существующие передовые тенденции, в том числе используемый за рубежом. Сфера образования является важнейшей частью нашей жизни, в связи с чем дискуссии вокруг нее всегда существовали и будут существовать. Каждая точка зрения имеет право быть, в том числе относительно вопроса о правильности и экономической целесообразности принятого управленческого решения по вопросу реформирования системы подготовки полицейских кадров. Те или иные решения приняты, и оценить мы их сможем только спустя время.

Список литературы:

1. *Воробьева Ж. В.* Плюсы и минусы закона «Об образовании» [Электронный ресурс] // Гражданская инициатива. URL: <http://netreforme.org/news/plyusyi-i-minusyi-zakona-ob-obrazovanii/> (дата обращения: 08.06.2020).
2. *Гиниятуллина Е. З., Стремиллова А. В.* К вопросу о правовом регулировании общественных отношений в сфере информационных технологий // CredeExperto: транспорт, общество, образование, язык. 2016. № 1.
3. *Долгих И. П.* О некоторых проблемах, возникающих в деятельности образовательных организаций высшего образования Министерства внутренних дел Российской Федерации // NOVAINFO. RU. 2016. Т. 1. № 49.
4. *Карасова Е. З.* Сон – беспомощное состояние? // В сборнике «Уголовный закон Российской Федерации: проблемы правоприменения и перспективы совершенствования»: материалы Всероссийского круглого стола. М., 2011.
5. *Кравчук Л. С.* Использование международного опыта профессиональной подготовки полицейских как педагогическая проблема // Проблемы правоохранительной деятельности. 2013. № 1.
6. *Миронченко С.* Система профобразования МВД: реформа назрела [Электронный ресурс] // Учебно-методический центр. URL: <http://ido-rags.ru/?p=4852> (дата обращения: 08.06.2020).

7. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ: в ред. Федерального закона от 17 июня 2019 г. № 140-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч.1). Ст. 7598.

8. *Супонина Е. А., Долгих И. П.* О причинах утраты образовательными организациями Министерства внутренних дел Российской Федерации позиций на рынке образовательных услуг // Право и образование. 2018. № 2.

9. *Турагин В. Ю.* Новый закон об образовании: плюсы и минусы // Право и образование. 2013. № 3.

10. *Харламов Е. В.* Кто сегодня кует полицейские кадры? [Электронный ресурс] // Аргументы и факты. AIF.RU. URL: http://www.aif.ru/society/opinion/kto_segodnya_kuyot_policeyskie_kadry (дата обращения: 11.02.2020).

РОЛЬ ИНСТИТУТА УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КРИМИНАЛЬНЫМ УГРОЗАМ ЛИЧНОСТИ, ОБЩЕСТВУ И ГОСУДАРСТВУ

В. Н. СИЗОВА,

*ведущий научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
кандидат юридических наук
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. Исходя из возросшей на сегодняшний день дискуссионности по вопросу целесообразности, научной и практической обусловленности включения в систему российского уголовного законодательства института уголовной ответственности юридических лиц, а также потребности в эффективном противодействии криминальным угрозам личности, обществу и государству, рассмотрение данной проблемы получило особую актуальность.

Ключевые слова: *российское уголовное законодательство, уголовно-правовые нормы, уголовная ответственность, юридические лица, криминальные угрозы, личность, общество, государство.*

Приступая к рассмотрению вопроса о роли и значимости института уголовной ответственности юридических лиц в противодействии криминальным угрозам личности, обществу и государству, прежде всего необходимо отметить, что криминологический взгляд на современные сферы безопасности России показывает те криминогенные и антикриминогенные свойства, которые оказывают негативное воздействие на существующую систему безопасности. На это указывают и ученые, непосредственно занимающиеся изучением вопросов, связанных с противодействием криминальным угрозам [1].

Следует сказать, что создание условий для обеспечения безопасности личности, обществу и государству представляет собой важнейшее направление российской уголовно-правовой политики. Наша страна перманентно сталкивается с различными угрозами, распространяющимися на многие сферы жизни общества – внутри и внешнеполитическую, информационную, духовно-культурную, экологическую и в особенности экономическую. Актуальность дан-

ного направления особо очевидна с учетом происходящих кризисных явлений в экономической сфере, катастрофическое по масштабам влияние на которую оказали события в мире и в Российской Федерации весной 2020 г., связанные с пандемией, вызванной коронавирусом.

В этой связи особое значение приобретает вопрос о необходимости включения в уголовно-правовую систему института уголовной ответственности юридических лиц, поскольку за введением уголовной ответственности юридических лиц сегодня остро стоит потребность использования результативных уголовно-правовых средств для защиты и регулирования отношений, сформировавшихся на сегодняшнем этапе социально-экономического развития Российской Федерации.

Стремительный рост числа отдельных видов преступлений свидетельствует о важности и значимости нормативных правовых положений в вопросе привлечения к уголовной ответственности юридических лиц. В российском обществе сформировалась идея о том, что эффективное противодействие криминальным угрозам осуществимо только при обязательном сплочении усилий законодателей и правоприменителей, направленных на решение данной задачи [4].

Отметим, что противники включения института уголовной ответственности юридических лиц в систему уголовного законодательства высказывают точку зрения о надуманности этой проблемы, указывая на то, что ее решение нашло отражение в административном праве, которое такую ответственность уже предусматривает [6, с. 55–63]. Административно-правовые нормы содержат также и указание на санкции, применяемые в отношении юридического лица, – денежные штрафы, приостановление или запрет деятельности юридического. Однако, по справедливому замечанию А. В. Федорова, с этим сложно согласиться, поскольку речь в данном случае идет о разноуровневой системе штрафных санкций: уголовно-правовой и административно-правовой. Общеизвестен факт, что штраф, подлежащий уплате американскими корпорациями по судебному решению, исчисляется, как правило, миллиардами долларов [5, с. 112–114].

Например, Бразильская Odebrecht подписала внесудебные соглашения об урегулировании антикоррупционных расследований с властями Бразилии, США и Швейцарии. Крупнейшая строительная компания в Латинской Америке и крупнейший подрядчик нефтяной государственной компании Petrobras оказалась втянутой в масштабный коррупционный скандал и по решению суда обяза-

на выплатить от \$2,6 млрд до \$4,5 млрд., о чем сообщает The Wall Street Journal со ссылкой на документы министерства юстиции США и бразильских прокуроров, в заявлении которых указывается, что компания будет выплачивать штраф в течение 23 лет [7].

В 2008 г. сумму в \$1,6 млрд выплатил немецкий промышленный конгломерат Siemens в рамках соглашения с прокурорами Германии и США для урегулирования обвинений в даче взяток чиновникам ряда стран, в том числе России, фальсификации отчетных данных [8].

Очевидно, что денежные штрафы подобных размеров не могут входить в юрисдикцию административного права. Более того, необходимо понимать и разницу в уровне законности судебных процедур административного и уголовного процессов. Отметим, что в советскую эпоху институт уголовной ответственности юридических лиц получил оценку как антидемократический, что было обусловлено громкими судебными процессами в США, связанными с запретом компартии. Вместе с тем решение данных вопросов путем состязательного уголовного процесса при участии в нем представителя защиты, по мнению ученых, является гораздо более демократичным, нежели их решение в рамках административного процесса [5, с. 112–114].

Число сторонников введения уголовной ответственности юридических лиц сегодня увеличивается, исходя из имеющихся очевидных отрицательных моментов в вопросе административной ответственности, суть которых заключается в следующем – рассмотрение дел об административных правонарушениях не предусматривает всестороннего расследования аналогичного расследованию уголовных дел, так как предназначение административного процесса заключается в привлечении к ответственности за совершение правонарушений, являющихся гораздо менее опасными по сравнению с преступными деяниями; дела данной категории подлежат рассмотрению в упрощенном порядке, при этом является вопросом всесторонняя и объективная оценка мировым судьей деяния, совершенного юридическим лицом; невозможность проведения оперативно-розыскных мероприятий по административным правонарушениям, значительно снижающая эффективность работы по делам этой категории; привлечение к ответственности юридических лиц осуществляется, как правило, по окончании процесса в отношении физических лиц, что дает возможность юридическим лицам уклониться от ответственности.

Кроме того, правонарушения, совершенные юридическими лицами, обычно подлежат обнаружению в процессе расследования

уголовных дел, где субъектами выступают физические лица, совершившие преступные деяния от имени или в интересах определенного юридического лица, поэтому процедуру расследования гораздо действеннее осуществлять в едином процессе [6, с. 55–63]. Также немаловажно, что по делам об административных правонарушениях практически не предусмотрено международное сотрудничество, поскольку международно-правовые нормы имеют направленность на дела о преступлениях.

Еще одним аргументом включения в систему законодательства института уголовной ответственности юридических лиц является ряд международных конвенций, участницей которых является Российская Федерация [3], а также требование ФАТФ, содержащее рекомендации о введении уголовной ответственности юридических лиц [2].

Вывод. Учитывая вышеизложенное, необходимо отметить важность нормативно-правового закрепления возможности привлечения к уголовной ответственности юридических лиц с учетом соответствующих положений российского административного права и зарубежного опыта и в целях целенаправленной и эффективной реализации отдельных положений российской уголовной политики, направленных на противодействие криминальным угрозам личности, обществу и государству. Обоснование этому очевидно, дело за законодателем.

Список литературы:

1. *Воронов А. М.* Общественная безопасность: административные и информационно-правовые проблемы обеспечения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012; *Устинов В.* Наша главная задача – защита человека // Рос. газ. 2012.

2. Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ, The Financial Action Task Force, FATF) – межправительственная организация, в задачи которой входит выработка международных стандартов по противодействию легализации преступных доходов. Кроме того, ФАТФ занимается оценкой законодательства и национальных стандартов в этой области и их соответствия принятым международным нормам // <https://www.banki.ru/> / <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 24.04.2020).

3. Например, Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма CETS № 198. Варшава,

16 мая 2005 г. Ратифицирована Федеральным законом от 26.07.2017 № 183-ФЗ // Электронный текст документа подготовлен АО «Кодекс» и сверен по: Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru (дата обращения: 24.04.2020). 43 с.; Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок. 14 с. Конвенция вступила в силу для Российской Федерации 17 апреля 2012 г. Электронный текст документа сверен по: СЗ РФ. № 17. 23.04.2012. Ст. 1899.

4. *Наумов А. В.* Российское уголовное право. Общая часть. М., 2010.

5. *Федоров А. В.* Международные договоры об установлении уголовной ответственности юридических лиц // Ученые записки СПб. филиала РТА. 2015. № 2 (54).

6. *Федоров А. В.* Уголовная ответственность юридических лиц за коррупционные преступления // IX Ежегодные научные чтения памяти профессора С. Н. Братуся. Журнал российского права. 2015.

7. News and features from The Wall Street Journal // www.wsj.com/europe (дата обращения: 30.04.2020).

8. http://rucompromat.com/articles/prisuzhden_krupneyshiy_v_mirovoy_istorii_shtraf_za_korrupsiyu/ (дата обращения: 30.04.2020).

КРИЗИС МЕНЕДЖМЕНТА В ОРГАНИЗАЦИИ И АНТИКРИЗИСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

В. В. СИНИЧЕНКО,

*главный научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
доктор исторических наук, профессор
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье анализируется процесс кризиса управления в организации и предлагаются антикризисные меры по его преодолению. Антикризисные меры представляют собой мероприятия по организационным, коммуникационным, мотивационным и технологическим направлениям реорганизации административного механизма.

Ключевые слова: кризис, менеджмент, управление, организация, кадры, материальное поощрение, эффективная деятельность.

Кризис управления организацией характеризуется тем, что организация испытывает дефицит квалифицированных управленческих кадров всех уровней [7, с. 41–42; 12].

Помимо увольнения опытных сотрудников при отсутствии им адекватной кадровой замены симптомами кризисного состояния организации являются:

1) рост неисполнительности среди руководителей среднего звена;

2) резкое усиление конфликтности в коллективе организации по всем направлениям – между руководителями и подчиненными, а также между сотрудниками различных коллективов организации [7, с. 39–40].

Почему же происходит кризис управления в организации?

Есть две концепции. Первая – «объективная» и вторая – «субъективная».

Согласно первой концепции любая организация развивается по определенным социальным законам и этапам. Жизненный цикл организации охватывает периоды рождения, развития, старения и смерти. Один из вариантов такой системной теории кризиса организации предложил Исаак Адизес [1].

Модель жизненного цикла организации И. Адизеса:



Таким образом, кризис в организации рассматривается как закономерное следствие деятельности любой организации, которая, накопив значительное количество «мутаций» (обюрокрачивание, несвоевременное принятие решений и пр.), просто прекращает свою эффективную деятельность.

Одним из подвидов этой теории является знаменитый третий закон Сирила Норткота Паркинсона. В буквальном смысле он звучит так: «Рост приводит к усложненности, а усложненность — это конец пути». Административное здание может достичь совершенства (наиболее крупных штатов и количества структурных отделов) только к тому времени, когда учреждение приходит в упадок [11, с. 106–283]. К примеру, это Римская империя, которая накануне своей гибели имела «на бумаге» 300 000 армию и более полумиллиона гражданских чиновников.

Отметим, что С. Паркинсон разрабатывал не только объективную, но и субъективную концепцию кризиса управления организацией, связывая причины кризиса с деятельностью руководителей организации.

Так, он выделил три стадии в формировании структур управления.

Во-первых, среди сотрудников появляется человек, сочетающий полную непригодность к своему делу с завистью к чужим успехам. Не являясь профессионалом в своей отрасли, он пытается войти в руководство и быть просто руководителем.

Во-вторых, такой малокомпетентный человек в какой-то степени прорывается к власти. Оpoznать некомпетентного руководителя с сильной жаждой власти легко по упорству, с которым он выживает тех, кто способнее его, и не дает продвигнуться тем, кто может оказаться его конкурентом в будущем. Результат — штаты постепенно заполняются людьми, которые глупее начальника. Это основной признак второй стадии.

На третьей стадии во всем учреждении, снизу доверху, не встретишь рациональности и разума. Подчиненные понимают, что для достижения своих карьерных планов им надо демонстрировать преданность и глупость. Но так как все должности вокруг подобного руководителя постепенно занимаются его клиентурой и даже при наличии преданности и «глупого поведения» нет шансов на продвижение в иерархии организации, в учреждении воцаряется апатия [11, с. 106–283].

Таким образом, как мы видим, «субъективная концепция» кризиса менеджмента фиксируется на так называемых «ошибках руководителя».

Назовем типичные из них, как они описаны в научной литературе:

Ошибка номер 1. «Ошибка найма».

А. Типичная ошибка: руководитель набирает в свою команду только по принципу лояльности. Он набирает подчиненных по принципу личной преданности, а не исходя из их высоких профессиональных, деловых качеств.

Б. Другая ошибка руководителя – нанимать людей под конкретную проблему, т. е. специалистов, способных быстро решить какую-то локальную задачу. Однако такой рекрутинг чреват проблемами. Специалист может как прийти, так и покинуть команду. Поэтому необходимо строить свою собственную устойчивую кадровую систему, основанную на подготовке своих профессионалов.

Ответственность руководителей среднего звена организации, отработанная система материального поощрения, корпоративный дух, основанный на репутации организации, или, иначе говоря, налаженные внутренние коммуникации, важнее для стабильного развития организации, чем быстрое решение локальной проблемы с помощью приглашенных специалистов [2].

Ошибка номер 2. «Неумение делегировать полномочия».

Когда руководитель взваливает решение всех проблем на себя, а количество проблем, стоящих перед организацией, растет, рано или поздно решения будут приниматься не своевременно, или даже не будут приниматься вовсе. По сути организация не будет

отвечать на вызовы внешней среды и соответственно не будет выполнять своего функционала. Дисфункция организации – первый шаг к ее гибели.

Кроме того, когда руководитель замыкает решение всех вопросов на своем уровне, он демотивирует управленцев среднего звена, которые из руководителей превращаются в проводников решений руководителя. Потерявший право на самостоятельное принятие решений управленец в дальнейшем оказывается не способным к их выработке в особых экстренных условиях [10].

Ошибка номер 3. «Руководитель слабо мотивирует персонал».

Есть два вида мотивации – «материальная» и «духовная» (социальная). В целом в литературе по менеджменту проблемам мотивации, базирующимся на знаменитой таблице Абрахама Маслоу, посвящено много работ. Отметим лишь, что значительную часть награды (по мнению некоторых специалистов по менеджменту, не менее 30 % от фонда оплаты труда) должны составлять премии, выдаваемые руководителем за решение конкретных и очевидных для всего коллектива задач. После же создания ясной и мотивирующей системы оплаты труда руководитель должен позаботиться и о моральных стимулах (творческие вечера в честь лучших работников организации, Доска почета и пр.) [9].

Ошибка номер 4. «Руководитель не организовал процесс постановки задач и контроля».

Если руководитель не сформулировал основные задачи организации, цель, к которой организация идет; если не прописаны «правила игры», действующие в организации; если каждому подчиненному не прописан конкретный функционал и конкретные сроки выполнения задач, – то реального исполнения дел в организации не будет [3].

Как развивается кризис менеджмента? По мнению некоторых специалистов, есть два вида управленческих кризисов с точки зрения управления персоналом организации.

В первой ситуации сотрудники организации не хотят новаций, хотя руководитель снабдил их инструментально. Задача руководителя, оказавшегося в подобной ситуации, состоит в том, чтобы повысить уровень мотивации работников. Замотивированный работник скорее согласится на новации в организации своей деятельности.

Здесь руководитель должен заставить работать коллектив по-новому за счет организации процесса профессионального обучения непосредственно на рабочем месте. Для этого необходимо, чтобы он сам и сформированная им управленческая команда смог-

ли работать в режиме инструктирования и постоянного обучения [4, с. 33–58].

Во второй ситуации работники не хотят осваивать новые компетенции, так как им не создали необходимых условий для работы. Например, на всю организацию выделили пять компьютеров с необходимым программным обеспечением, на которых вынуждены выполнять свою работу около 100 сотрудников.

Казалось бы, самый простой выход из кризиса для такой организации состоит в полном обеспечении ее ресурсами для реализации деятельности. Однако это не гарантирует, что, получив новое оборудование, сотрудники организации смогут его освоить и применить в практической деятельности. Задача руководителя в данной ситуации – введение конкурентных отношений между исполнителями в качестве организационной нормы. Соревновательный дух и организация труда быстрее заставит работников усваивать новые техники и технологии [10].

Итак, какие антикризисные меры должен принять руководитель, если в организации кризис управления?

Первое правильное решение руководителя – это создать материальный фактор заинтересованности работников. Решение бытовых и финансовых проблем – это первый шаг на пути достижения успеха для руководителя организации. Грамотные руководители дополнительно мотивируют своих сотрудников: обучением, нематериальными и денежными поощрениями [6].

Второе решение руководителя – это формирование в коллективе вертикальных и горизонтальных, или обратных, связей. Проще говоря, главная задача руководителя – знать, чем «дышат» его подчиненные и информировать их о стратегии предприятия. Если же руководство живет «за закрытыми дверями», принимает решения кулуарно, в организации распространяются слухи, которые демотивируют сотрудников [6].

О создании необходимых коммуникационных связей в коллективе говорят следующие признаки: быстрое информирование о решениях руководителя; быстрая обратная реакция подчиненных; понимание персоналом своих полномочий и степени ответственности за выполнение служебных задач.

Таким образом, создание информационно-коммуникационных каналов, их отлаженной работы – важная задача по формированию успешного трудового коллектива [8].

Третье направление в работе руководителя – это формирование желания у сотрудников трудиться в этом коллективе, в этой организации над задачами, которые стоят перед организацией [13].

Причем мотивация у сотрудников и работников может быть различна.

Кому-то важно сделать конкретное дело; другие гордятся престижностью к престижной организации, третьи дорожат коллективом и работают в этом месте именно из-за команды, иногда из-за привязанности к руководителю, а четвертым, в общем-то, наплевать на все перечисленное, им важна собственная роль в процессе, т. е. должность и перспективы. Понятно, что руководитель должен знать мотивы сотрудников и способы их стимулирования.

Наконец четвертый шаг руководителя – это внедрение новых технологий, решение новых производственных задач. Новый технологический уровень подразумевает, что организация переходит к новому этапу своего существования. Сотрудники учатся и осваивают новые компетенции, приобретают новые умения. Кто не желает развиваться – вынужден уйти. Соответственно для организации снова наступает период роста и развития [14].

Список литературы:

1. Адизес И. Управление жизненным циклом корпорации. СПб.: Питер, 2007. 384 с.
2. Антонов Г. Д. Антикризисное управление организацией: Учебник / Г. Д. Антонов, О. П. Иванова, В. М. Тумин, В. Трифонов. М.: Инфра-М, 2018. 352 с.
3. Арутюнов Ю. А. Антикризисное управление: учебник / Ю. А. Арутюнов. М.: Юнити, 2017. 352 с.
4. Васин С.М. Антикризисное управление: учебное пособие / С. М. Васин, В. С. Шутов. М.: Риор, 2018. 288 с.
5. Вумек Джеймс П. Модели менеджмента ведущих корпораций / Вумек, Джеймс П., Джонс, Дэниел Т., Масааки Имаи, М.: Альпина Бизнес Букс, 2012. 437 с.
6. Гостик Э. Принцип «морковки»: новейшая тенденция в системе мотивации сотрудников / Гостик, Эдриан. М.: Эксмо, 2014. 256 с.
7. Добровинский А. П. Антикризисное управление организацией: учебное пособие / А. П. Добровинский; Национальный исследовательский Томский политехнический университет. Томск: изд-во Томского политехнического университета, 2013. 240 с.
8. Ермолова Е. Е. Управление персоналом в условиях кризиса // Вопросы региональной экономики. 2016. № 2.

9. *Карташова Л. В.* Организационное поведение. М.: ИНФРА-М, 2013. 219 с.
10. *Музыченко В. В.* Управление персоналом. Лекции: учебник для студентов вузов. М.: издательский центр «Академия», 2019. 175 с.
11. *Паркинсон С. Н.* Законы Паркинсона. М.: Прогресс, 1989. 448 с.
12. *Репина Е. А.* Основы менеджмента: учебное пособие / Е. А. Репина. М.: Академцентр, 2019. 240 с.
13. *Стаут Л. У.* Управление персоналом. Настольная книга менеджера / Л. У. Стаут. М.: Добрая книга, 2014. 536 с.
14. *Твисс Б.* Управление научно-техническими нововведениями / Б. Твисс. М.: Экономика, 2015. 271 с.

К ВОПРОСУ ОБ ИССЛЕДОВАНИИ СОЦИАЛЬНОЙ НАПРЯЖЕННОСТИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ГРАЖДАН И ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

А. А. СИТКОВСКИЙ,

*заместитель начальника
научно-исследовательского центра,
кандидат юридических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье рассматривается необходимость организации проведения комплексного исследования социальной напряженности и специфики деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка. Раскрывается актуальность и практическая значимость изучения этого социального явления, формулируется цель и задачи исследования. Автор делает вывод о целесообразности его проведения, важности выработки мер на основе результатов исследования, направленных на повышение эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка в условиях социальных рисков.

Ключевые слова: *социальная напряженность, проявления социальной напряженности, безопасность, органы внутренних дел, преступность, полиция.*

Современные социальные, экономические, политические и иные условия жизнедеятельности российского общества предопределяют сохранение в социуме социальной напряженности, наличие пессимистических настроений у граждан и т. п. К числу этих условий относятся проблемы, связанные с экономической нестабильностью, низким уровнем жизни, бедностью, безработицей, социальным неравенством, загрязнением окружающей среды, ростом преступности и т. д. Этот список достаточно длинный, проблемы, негативно влияющие на условия жизнедеятельности российского общества, в принципе известны и нет смысла их специально перечислять. Тем более, что эти негативные явления являются

традиционными «спутниками», сопровождающими развитие любого общества, а не только российского.

Однако актуальность обращения сегодня к заявленной в заголовке статьи темы состоит в том, что в современной истории нашей страны сложилась критическая эпидемиологическая ситуация, которая привела не только к смертности и высокому уровню заболеваемости от болезни, вызванной COVID-19 (коронавирусом) [1], но и осложнила обстановку в социальной и экономической сферах, изменила специфику криминальных процессов на территории Российской Федерации. В целом пандемия, выветив некоторые проблемы в управлении органами государственной власти, проявила новый, кризисный контур социальных, экономических и иных проблем нашего общества. Как следствие, негативные изменения жизнедеятельности общества сказались на расширении пессимистических настроений граждан и в конечном итоге обусловили рост социальной напряженности в различных слоях населения.

Так, социологический мониторинг РАНХиГС показал, что уровень обеспокоенности россиян негативными последствиями пандемии COVID-19 в отношении своего материального положения по-прежнему является высоким и доминирующим в настроениях граждан. Результаты опроса свидетельствуют: более половины россиян демонстрируют пессимистичные ожидания относительно своего благосостояния в течение года [2].

Анализ данных мониторинга выявил 36 % респондентов считающих, что их финансовое положение в будущем несколько снизится, и 27 % – предполагающих, что оно существенно ухудшится. О том, что не будет каких-либо изменений в доходах, рассказали лишь 25 % опрошенных, и только 6 % граждан заявили, что их материальное положение улучшится в той или иной мере.

Так, угрозу пандемии для экономики как значимую продолжают оценивать почти 70 % респондентов, около 20 % говорят о ее умеренном влиянии. 41 % респондентов полагают, что распространение коронавируса представляет значительную опасность для их материального достатка.

Несколько иные данные представляет ВЦИОМ, исследования которого свидетельствуют, что переживаемый гражданами России период отличается рекордными показателями тревожности. Впервые за многолетнюю историю наблюдений индексы социальных ожиданий достигли самого высоко значения (5,8 балла из 10). Количество респондентов, уверенных в том, что «самые тяжелые времена еще впереди», резко выросло, составив в апреле 72 %. При

этом индекс оптимизма населения 51 за 4 месяца 2020 г. опустился в критическую зону отрицательных значений – с 37 до 81 (падение составило 44 пункта) [3].

В целом, по мнению заведующего лабораторией методологии федеративных исследований РАНХиГС Д. Рогозина, «кардинальных изменений с начала пандемии в настроениях граждан нет, пессимизм в отношении будущего продолжает превалировать. Единственное в оценках изменилось то, что если раньше люди свои страхи связывали со страной, то сейчас сузили их до благополучия собственной семьи. Комплекс негативных экономических эффектов, таких как сокращение уровня занятости, рост безработицы и падение доходов населения, усиливают неопределенность, формируя неуверенность в завтрашнем дне» [4].

Социальная напряженность – это специфическое состояние общества, которое возникает и развивается в течение определенного периода времени и под влиянием факторов социального, экономического, политического, психологического, технического и иного характера.

Специфика социальной напряженности обусловлена ее характеристическими особенностями. Во-первых, социальная напряженность имеет высокую динамичность общественных отношений. Социальные конфликты, приводящие к росту напряженности, могут развиваться длительное время, а порой стремительный темп изменений кардинально меняют жизненный уклад.

Во-вторых, социальная напряженность в большинстве случаев носит негативный, асоциальный, а порой и криминальный характер.

Социальная напряженность проявляется на различных уровнях и в разных формах.

Первым уровнем социальной напряженности выступают социально-психологические процессы. Формами их проявления являются: снижение уровня доверия к органам государственной власти; отрицательная оценка складывающейся ситуацией; чувство тревоги за свое будущее; психологический дискомфорт.

Вторым уровнем напряженности выступают социально-поведенческие процессы. Формами их проявления являются: протестная активность социума, митинги, забастовки и демонстрации населения. Крайняя форма проявления социальной напряженности – это совершение преступлений, рост криминальной активности граждан и иные формы гражданского неповиновения.

Обращение к проблеме социальной напряженности и деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасно-

сти граждан и общественного порядка обусловлено целым рядом обстоятельств.

Во-первых, в современных условиях развития социальных и экономических процессов на территории России результативное выполнение органами внутренних дел своих задач зависит от глубины комплексного исследования и оценки криминогенной ситуации, сложившейся в стране, от выработки мер по эффективному реагированию на ее изменения. Важным и определяющим сегментом такой оценки выступают выявление и оценка факторов гражданского протеста, прогнозирование изменения социальной напряженности и выработка мер по купированию развития негативных последствий. Следует признать, что такая работа находится не на должном уровне, она не учитывает реальные криминальные процессы, происходящие в обществе.

Так, несмотря на снижение на 0,1 % общего количества преступлений, зарегистрированных в Российской Федерации за 6 месяцев 2020 г., криминогенная ситуация в стране продолжает оставаться достаточно сложной. Увеличилось в первом полугодии 2020 г. число зарегистрированных преступлений террористического характера, наблюдается рост IT-преступности, который составил почти 90 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. При этом удельный вес указанных противоправных деяний в структуре преступности достиг почти 22 % [5].

Зафиксирован рост криминальной активности ранее совершавших преступления на 1,4 %; ранее судимых – на 1,5 %; совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения – на 1,2 % и не имеющих постоянных источников дохода.

Особую тревогу вызывает прогнозируемая в условиях экономического кризиса и пандемии коронавируса криминальная активность наиболее социально уязвимых категорий граждан (несовершеннолетних, безработных и лиц, не имеющих постоянных источников дохода).

Во-вторых, предупреждение насилия, урегулирование противоречий и конфликтов в обществе выступает важным элементом эффективного управления социальными процессами в обществе. В этой связи всестороннее изучение причин и условий, способствующих возникновению социальной напряженности, позволит выработать систему эффективного реагирования на социальные конфликты, профилактики противоправного поведения.

В-третьих, социальная напряженность под воздействием негативного развития ситуации в той или иной сфере общественной жизни, снижения авторитета власти оказывает влияние на уровень

протестной активности населения и его готовность принять участие в активных действиях.

В этих условиях серьезной проблемой в деятельности правоохранительных органов является запаздывание в реагировании на события, когда кризисная ситуация принимает необратимый характер, достигнув высшей конфликтной стадии развития. При этом органам внутренних дел приходится иметь дело не с самим конфликтом, а с его тяжкими криминальными последствиями. Запаздывание с реализацией необходимых мер, прежде всего, обусловлено тем, что всякая кризисная ситуация имеет длительный, зачастую скрытый тип развития, который можно обнаружить лишь по некоторым признакам, первейшим из которых является возникновение социальной напряженности.

В этой связи прогнозирование социальной напряженности с использованием ее количественных, научно обоснованных и отвечающих требованиям объективности оценок открывает большие возможности для эффективного выполнения основных функций полиции.

С учетом изложенного полагаем о необходимости проведения комплексного, фундаментального исследования, направленного на получение нового знания о социальной напряженности в современной России, включая условия ее возникновения, особенности динамики и возможности прогностической оценки ее потенциала на общенациональном и региональном уровнях, а также выработка мер, направленных на повышение эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка в условиях социальных рисков.

Представляется, что его основными задачами должны выступить:

- 1) систематизация теоретических основ исследования социальной напряженности, обобщение ее основных характеристик;

- 2) выявление причин и условий возникновения социальной напряженности, определение формы ее проявления;

- 3) выявление деструктивных проявления социальной напряженности, угроз безопасности населения, возникающих вследствие роста неудовлетворенности существующими условиями жизни, невозможности реализовать основные жизненные потребности и интересы;

- 4) разработка методологии оценки социальной напряженности;

- 5) выявление проблем в деятельности органов внутренних дел при обеспечении безопасности граждан и общественного

порядка в условиях возможного роста социальной напряженности в России при различных ситуациях (например, проведении выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, референдумов, при введении режимов чрезвычайной ситуации или повышенной готовности) и разработка мер по их решению;

б) разработка мер по совершенствованию деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций.

Представляется, что проведение такого исследования потребует многопрофильного научного подхода. Общую методологическую основу исследования должны составить: аналитический метод в социальной организации и социальном управлении; формализация; системный анализ (функциональных связей, нормативной правовой базы, условий, ограничений и т. д.); социологические методы исследования.

В качестве конкретных элементов эмпирической базы предполагается использовать:

- исследования состояния социальной напряженности в Российской Федерации;
- анализ статистики ФКУ «ГИАЦ МВД России»;
- контент-анализ печатных и электронных средств массовой информации;
- результаты опроса экспертов, анкетирования;
- анализ деятельности территориальных органов МВД России и иных федеральных органов исполнительной власти;
- мониторинг резонансных событий в субъектах Российской Федерации;
- опыт работы правоохранительных органов зарубежных стран.

Список литературы:

1. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), объявив 11 марта 2020 г. вспышку указанного вируса пандемией, т. е. быстро распространяющимся опасным заболеванием в мировых масштабах, несущим угрозу жизни и здоровью населения, определяет его как специфический вирус – SARS-CoV-2; Постановлением Правительства РФ от 31.01.2020 № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих» новый вирус внесен в перечень заболеваний, представляющих опас-

ность для окружающих // Собр. законодательства Рос. Федерации. 10.02.2020. № 6. Ст. 674.

2. <https://iz.ru/1033626/roza-almakunova/prognoz-goda-60-grazhdan-ozhidaiut-ukhudsheniia-blagosostoianiia-v-2020>.

3. Индекс социальных ожиданий // https://wciom.ru/news/ratings/indeks_soc_ozhidaniy/.

4. <http://www.finmarket.ru/main/article/5273167>.

5. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь – июль 2020 года. <https://мвд.рф/reports/item/20901417/>.

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИИ) ПО РАССМОТРЕНИЮ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ И ВЗГЛЯД В БУДУЩЕЕ

А. П. СОЛДАТОВ,

*главный научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
доктор юридических наук, профессор
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье анализируются основные положения одобренной Правительством России Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ или Кодекс). Рассматриваются задачи, которые стояли перед разработчиками новой редакции КоАП РФ. Подробно исследуются все 3 части действующей ст. 23.3 КоАП РФ, регламентирующей полномочия органов внутренних дел (полиции) по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Проводится сравнительно-правовой анализ положений ст. 23.3 КоАП РФ и пунктов 3,4 и 5 ст. 44.4 проекта КоАП РФ. Автор статьи считает, что в проекте будущего КоАП РФ не произошло существенного сокращения общего количества административных правонарушений, подведомственных органам внутренних дел (полиции). Более того, в проекте статьи 44.4 Кодекса значительно (более чем на 50 %) увеличилось количество родовых объектов административных правонарушений (глав особенной части Кодекса), в которых содержатся составы правонарушений, подведомственных полиции. Можно констатировать: цель и задачи, изложенные в Концепции нового Кодекса, не в полной мере воплотились в реальность. В связи с этим автор предлагает продолжить работу по совершенствованию части проекта нового Кодекса, касающейся подведомственности административных правонарушений органам внутренних дел (полиции), и обосновывает необходимость ее существенной корректировки.

Ключевые слова: *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Концепция нового КоАП РФ, проект нового КоАП РФ, органы внутренних дел (полиция), полномочия органов внутренних дел (полиции) по рассмотрению дел об административных правонарушениях, должностные лица органов внутренних дел (полиции), совершенствование административного законодательства.*

Реформа Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях давно назрела. За последние 5 лет в стране было проведено множество научно-практических конференций, круглых столов по актуальным вопросам реформирования КоАП РФ. При обсуждении проблем развития и совершенствования административного законодательства, связанных с его третьей кодификацией, многие известные ученые страны обращали внимание на то обстоятельство, что со стороны законодателей не было четко выраженного понимания и сущностных представлений о самой структуре нового КоАП, адекватно отражающих современные реалии и проблемы правоприменения.

Не было и единства мнений среди научного сообщества. Одни ученые скептически относились к реформированию действующего КоАП РФ (Ю. Е. Аврутин, О. В. Гречкина, Ю. Н. Старилов) [1, с. 11–25; 2, с. 21; 11, с. 25–27], другие – А. И. Стахов, А. П. Солдатов, А. П. Шергин – наоборот доказывали необходимость изменений в действующем Кодексе и разделения его на два самостоятельных кодекса, выделив из него нормы процессуального административного права в отдельный кодекс [8, с. 61–75, 9, с. 180; 13, с. 12–18].

В начале прошлого года идеи о реформе и модернизации законодательства об административных правонарушениях вновь актуализировались. На этот раз инициатором данного процесса выступило бизнес-сообщество страны, а не депутаты Государственной Думы. В Правительстве Российской Федерации в апреле 2019 г. прошло совещание по вопросу разработки нового КоАП РФ и там же была образована межведомственная рабочая группа [6]. На нее возлагалась обязанность осуществлять координацию разработки законопроектов, направленных на реформирование административного законодательства.

На заседании Правительства было принято решение о разработке проекта Концепции нового КоАП. Ответственными за исполнение решения по подготовке проекта концепции назначены: министерство экономического развития и министерство юстиции. На совещании у Председателя Правительства Российской Федерации 4 июня 2019 г. (протокол № ДМ-П4-29пр) разработанная Концепция нового КоАП РФ была одобрена [7].

Концепция нового КоАП представляет собой программный документ, состоящий из 7 разделов, объемом более 1 п. л. В ней даны четкие установки и требования по каждому разделу, а фактически – по основным институтам будущего Кодекса.

В разделе «Введение» справедливо отмечается, что по прошествии 17 лет со дня вступления в силу КоАП РФ назрела объективная необходимость научного осмысления и анализа сложившейся за эти годы практики его применения, а также критической оценки эффективности его норм с учетом внесенных многочисленных изменений, конституционных требований. Одним из наглядных подтверждений обоснованности такой критической оценки может служить статистика внесенных в КоАП изменений. Так, за вышеуказанный период принят 621 федеральный закон, которым в КоАП внесено уже свыше 4800 изменений.

Как видно из текста Концепции, в нем указана основная цель – это совершенствование института административной ответственности, а именно трансформация его из преимущественно карательно-фискального инструмента в институт назначения наказания, подлежащего дифференцированному применению с учетом риск-ориентированного подхода в случае, если профилактические и принудительно-профилактические меры не имели должного воздействия. Для достижения указанной цели в Концепции перед разработчиками проекта нового КоАП были поставлены определенные задачи. Если тезисно, то их можно сформулировать так:

а) сокращение составов административных правонарушений и изменение подходов к их назначению;

б) совершенствование процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях;

в) выделение из КоАП РФ норм, регламентирующих производство по делам об административных правонарушениях, при сохранении в нем положений о подведомственности таких дел субъектам административной юрисдикции;

г) сокращение количества составов административных правонарушений, подведомственных суду, включая и арбитражный суд, ограничив ее только составами правонарушений, представляющих повышенную общественную вредность.

Кроме цели и задач Концепция содержит требование о том, что совершенствование законодательства об административных правонарушениях не должно осуществляться изолированно от реформирования отраслевого законодательства, проводимого в настоящее время в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности.

Как известно, органы внутренних дел (полиция) имеют широкие юрисдикционные полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях в соответствии с положениями ст. 23.3 КоАП РФ. Поэтому Министерство внутренних дел Российской Федерации, как заинтересованный орган исполнитель-

ной власти, приняло активное участие в разработке проекта нового КоАП. Руководством МВД РФ была сформирована позиция Министерства, направленная на реализацию Концепции нового КоАП (информационное письмо от 24.06.2019 № 25/18924). Сущность ее состоит в том, что положения будущего КоАП должны способствовать:

а) упрощению производства по делам об административных правонарушениях;

б) введению новых обеспечительных мер производства по делам об административных правонарушениях;

в) сокращению количества составляемых сотрудниками органов внутренних дел (полиции) процессуальных документов и новому подходу к назначению ими наказаний;

г) оптимизации составов административных правонарушений, в том числе относящихся к компетенции органов внутренних дел (полиции);

д) совершению исполнения административных наказаний.

В конце 2019 г. межведомственная комиссия, утвержденная правительством страны, завершила работу над проектами двух кодексов: нового КоАП РФ и нового Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Последний проект, касающийся процессуальной части, фактически был выделен из пока еще действующего КоАП РФ.

Целью настоящего исследования является проведение сравнительного анализа положений действующего КоАП РФ, а именно статьи 23.3, регламентирующей полномочия органов внутренних дел (полиции) по рассмотрению дел об административных правонарушениях и положений пунктов 3,4 и 5 ст. 44.4 проекта нового КоАП РФ, в котором по-новому предлагается закрепить полномочия полиции по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Анализ положений ст. 23.3 КоАП РФ «Органы внутренних дел (полиция)» прямо указывает на громоздкость текста и перегруженность объема полномочий ОВД по рассмотрению дел об административных правонарушениях, что отрицательно влияет на ее восприятие правоприменителем. Структурно статья состоит из 3-х частей. В части 1 дан общий перечень статей, дела по которым праве рассматривать органы внутренних дел (полиция). По состоянию на начало 2020 г. общее количество статей, подведомственных полиции, составляло 80, которые по родовому признаку располагаются в 10 главах:

1. Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие и общественную нравственность (гл. 6).

2. Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования (гл. 8).

3. Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель (гл. 10).

4. Административные правонарушения на транспорте (гл. 11).

5. Административные правонарушения в области дорожного движения (гл. 12).

6. Административные правонарушения в области связи и информации (гл. 13).

7. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций (гл. 14).

8. Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации (гл. 18).

9. Административные правонарушения против порядка управления (гл. 19).

10. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность (гл. 20).

Основную смысловую нагрузку несет текст части 2 ст. 23.3 КоАП РФ, в котором имеются 12 пунктов с перечислением разных видов должностных лиц органов внутренних дел, имеющих право рассматривать дела и назначать административные наказания гражданам и должностным лицам. На наш взгляд, такая детализацию должностных лиц органов внутренних дел (полиции) в новом проекте КоАП не допустима. Представляется оптимальным закрепить перечень должностных лиц, которые вправе возбуждать дела об административных правонарушениях и их рассматривать в ведомственном правовом акте. Часть 3 ст. 23.3 КоАП РФ носит ограничительный характер. В ней установлены предельные суммы штрафов для отдельной категории должностных лиц полиции, которые не нашли подтверждения в новом проекте ст. 44.4 КоАП РФ.

Сравнительный анализ положений ст. 44.4 проекта нового Кодекса показал, что в отличие от ст. 23.3 структурно статья состоит из 5 пунктов (частей). В пункте 3, 4 и 5 дан перечень статей, а фактически дел об административных правонарушениях, которые праве рассматривать органы внутренних дел (полиция). Их общее количество составило – 78 (сейчас, согласно ст. 23.3 КОАП РФ, их 80).

При этом по родовому признаку теперь они располагаются в 16 главах (10, 11, с. 25–27; 14, с. 17–21, 24–26, 34–35, 37–39).

Как показывает проведенный сравнительный анализ полномочий полиции по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предложенных в проекте нового КоАП РФ, фактически, их количество не уменьшилось. Теперь органы внутренних дел будут рассматривать дела, которые не свойственны их правовому статусу и не синхронизированы с полномочиями сотрудников полиции, закрепленными в Федеральном законе № 3 от 7 февраля 2011 г. [5].

Например, в проекте Кодекса к подведомственности полиции будут отнесены правонарушения, посягающие на вещные и интеллектуальные права (гл. 11), в области технического регулирования, обеспечения единства измерений, геодезии и картографии, в области аккредитации (гл. 24), в области государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (гл. 35) и некоторые другие.

В то же время нельзя не отметить в проекте Кодекса такой положительный момент, касающийся названия главы 14. Она называется: «Административные правонарушения, посягающие на правопорядок в общественных местах». В названии главы уточнен родовой объект охраны. Вместо абстрактного понятия «общественный порядок» в проекте сделана правильная и существенная корректировка терминов. Она связана с близкими, но не тождественными понятиями «правопорядок» и «общественный порядок».

Ученые-государствоведы проводят четкую грань между указанными понятиями. Они безапелляционно считают, что общественный порядок более широкое понятие, чем правопорядок. В общественный порядок, по их мнению, должны быть включены, кроме правовых норм, нормы морали, обычаев, традиций, которые не регулируются нормами права. И эту позицию автор полностью разделяет. В определенный исторический период эти понятия смешивались, что приводило к некоторой путанице и ошибкам в правоприменении. Теперь же, после принятия проекта и вступления в силу нового Кодекса, наконец-то исчезнут разночтения текста статьи, связанной с квалификацией совершенных нарушений правопорядка.

Проект нового Кодекса не воспринял позицию руководства МВД России, которая была направлена на реализацию Концепции нового КоАП РФ, в части оптимизации составов административных правонарушений, подведомственных органам внутренних дел (полиции). Не произошло и ожидаемого сокращения составов

административных правонарушений, как предусматривалось Концепцией нового Кодекса.

Научным сообществом проект нового КоАП РФ воспринят не однозначно. За последние 2–3 года известными учеными-административистами проведено несколько научных исследований, касающихся уточнения административно-процессуальной компетенции органов внутренних дел в сфере составления протоколов и вынесения постановлений по делам об административных правонарушениях.

Все исследователи приходили к однозначному выводу: о целесообразности передачи несвойственных административно-процессуальных полномочий органов внутренних дел иным федеральным органам исполнительной власти, которые в установленном законом порядке реализуют соответствующую административно-процессуальную и контрольно-надзорную деятельность [4, с. 37–42; 13, с. 130–136].

В частности, указывалось на то, что не только возбуждение дела об административном правонарушении, но и его рассмотрение требует специальных знаний и доступа к информационным ресурсам, находящимся в ведении иных уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и других субъектов административной юрисдикции [12]. Аналогичные выводы содержались и в итоговом документе группы ученых, завершившим специальное исследование по этой проблематике, результаты которого были направлены руководству МВД России [3].

Повышенный научный интерес представляет исследование, проведенное по проблемам излишней административно-процессуальной компетенции органов внутренних дел Российской Федерации в сравнительно-правовом плане с аналогичной компетенцией полиции (милиции) государств постсоветского пространства (страны СНГ и Балтии). В результате исследования авторы представили научному сообществу широкий перечень сфер и областей управления, где подразделения полиции этих стран не имеют административно-процессуальных полномочий, в отличие от российской полиции.

К таким сферам, областям и отраслям относятся: а) сфера трудового законодательства; б) сфера социального обеспечения инвалидов; в) область недропользования, охраны водных и лесных объектов, эксплуатации систем водоснабжения, теплоэнергетики, защиты животного мира и биоресурсов, охраны объектов культурного наследия; г) в области окружающей среды и природопользования; д) область энергетического комплекса; е) область

связи и информации: ж) рекламная деятельность; з) область финансов [14, с. 130–136]. Более подробный анализ этих проблем, по мнению автора, не входит в предмет исследования заявленной темы. Однако такая информация может быть использована в будущем и может быть полезной в дальнейших научных исследованиях.

На наш взгляд, существует объективная необходимость в реформировании целых блоков родовых объектов правонарушений (глав особенной части проекта нового Кодекса), подведомственных органа внутренних дел (полиции). К примеру, сегодня в России поставлена задача – реформирование института гражданства и правового обеспечения сферы миграции. В этой связи можно сразу готовить предложения по совершенствованию административной ответственности в главах 37 и 38 проекта нового КоАП РФ, правонарушения по которым подведомственны полиции. Такие предложения уже вносились по результатам ранее проведенного исследования [10, с. 190–194]. Однако в проекте Кодекса они нашли лишь частичное отражение.

Некоторые вопросы есть, к примеру, по главе 21 проекта нового Кодекса «Административные правонарушения в области дорожного движения». Данная глава насчитывает самое большое количество составов правонарушений по сравнению с другими родовыми объектами проекта КоАП РФ, их 35. По-нашему мнению, правонарушения в этой области излишне детализируются. Здесь нужна унификация правонарушений и синхронный пересмотр отдельных положений Правил дорожного движения. Это позволит значительно сократить общее количество правонарушений, подведомственных органам внутренних дел (полиции).

В заключение проведенного исследования можно сделать главный вывод: цель и задачи, изложенные в Концепции нового Кодекса, воплотились в реальность лишь частично. Не нашла выражения в проекте нового Кодекса и правовая позиция руководства МВД России, направленная на реализацию Концепции нового КоАП РФ, связанной в полномочиями полиции по рассмотрению дел об административных правонарушениях. В связи с этим автор предлагает продолжить работу по совершенствованию части проекта нового Кодекса, касающейся подведомственности административных правонарушений, органам внутренних дел (полиции) и вносит предложения по ее существенной корректировке.

Список литературы:

1. *Аврутин Ю. Е.* «Законотворческий суд» и «доктринальная неопределённость»: что больше вредит модернизации административного и административно-процессуального законодательства? / Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 г: в 3 ч. Ч. 1. / сост. Ю. В. Аврутин, А. И. Каплунов. Санкт-Петербург: изд-во СПб. ун-та МВД России. 2015.
2. *Гречкина О. В.* Проблемы развития административно-деликтного законодательства и практика его применения / Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 25 марта 2016 года: в 3-х т. / под ред. д. ю. н. Ю. В. Аврутина, д. ю. н. А. И. Каплунова. Санкт-Петербург: изд-во СПб. ун-та МВД России. 2016. Т. II.
3. *Милёхин В. А., Семинистый А. В., Шевцов А. В., Носатов Ю. Н., Елагин А. Г., Казюлин В. А.* Обоснование критериев несоответствия составов административных правонарушений направлениям деятельности полиции: аналитический обзор. М: Академия управления МВД России, 2019. 67 с.
4. *Николаев А. Г.* Меры административной ответственности, реализуемые должностными лицами органов внутренних дел (полиции) Российской Федерации // Тенденции развития науки и образования. 2017. № 28-3.
5. О полиции: федер. закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 28.07.2020) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
6. Протокол совещания у Председателя Правительства Российской Федерации. Москва. 4 июня 2019 г. № ДМ-П4-29пр // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://static.government.ru> (дата обращения: 10.08.2020).
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 631-р. // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://static.government.ru> (дата обращения: 20.08.2020).
8. *Стахов А. И.* К вопросу о понимании и соотношении современного административного и административно-процессуального права в России // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокин-

ские чтения), 20 марта 2015 г.: в 3 ч. Ч. 1. / сост. Ю. В. Аврутин, А. И. Каплунов. Санкт-Петербург: изд-во СПб ун-та МВД России.

9. *Солдатов А. П., Горб С. В.* Административная ответственность в России: история, современность, перспективы: монография. М.: Русайнс, 2019. 195 с.

10. *Солдатов А. П.* О необходимости совершенствования института административной ответственности в области обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 4 (48).

11. *Старилов Ю. Н.* Реформе административно-деликтного законодательства необходима надлежащая концепция // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 г.: в 3 ч. Ч. 1. / сост. Ю. В. Аврутин, А. И. Каплунов. Санкт-Петербург: изд-во СПб. ун-та МВД России.

12. *Уваров М. А.* Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области охраны собственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Уваров Максим Александрович. М., 2019.

13. *Шергин А. П.* О подходах к третьей кодификации административно-деликтного законодательства / Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 25 марта 2016 года: в 3 т. Т. II. / под ред. д. ю. н. Ю. В. Аврутина, д. ю. н. А. И. Каплунова. Санкт-Петербург: изд-во СПб. ун-та МВД России. 2016.

14. *Шевцов А. В., Султанов К. А.* Эволюция законодательства об административной ответственности на постсоветском пространстве // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 3 (52).

ОСОБЕННОСТИ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН В СФЕРЕ ВЫЯВЛЕНИЯ ФИКТИВНЫХ БРАКОВ, ЗАКЛЮЧЕННЫХ С ИНОСТРАННЫМИ ГРАЖДДАНАМИ

О. Т. СУЮНЧАЛИЕВА,

*старший преподаватель кафедры
оперативно-разыскной деятельности
и специальной техники,
кандидат юридических наук
(Московский университет МВД России
имени В. Я. Кикотя)*

Аннотация. В статье изучен зарубежный опыт по противодействию нелегальной миграции в части выявления «фиктивных» браков с иностранными гражданами. Рассмотрены правовые механизмы, меры административной и уголовной ответственности за незаконное приобретение вида на жительство и гражданства путем заключения фиктивного брака. На основе зарубежного опыта предложены пути совершенствования миграционного законодательства и деятельности правоохранительных органов России.

Ключевые слова: *нелегальная миграция, миграционные процессы, «фиктивные» браки, «брачное» мошенничество, гражданство, вид на жительство, миграционное законодательство.*

В зарубежных странах одним из распространенных каналов нелегальной миграции является заключение так называемых «фиктивных браков» между гражданами государства и иностранцами с целью их дальнейшей легализации путем получения в упрощенном порядке вида на жительство и гражданства.

В международном законодательстве под «фиктивным браком» понимается «юридическое оформление брака без цели создания семьи» [2, с. 107]. Основными целями заключения фиктивных браков с иностранными гражданами являются: *для граждан государств* (получение материальных благ, денежных средств; наследства, квартиры; льгот или жилья по социальным государственным программам и получение субсидий) и *для иностранных граждан*

(«льготное» получение вида на жительство и разрешений на осуществление трудовой деятельности; упрощенный порядок получения гражданства; право на медобслуживание, право на работу и обучение).

При кажущейся юридической законности заключения брака фиктивные соглашения всегда граничат с «брачным» мошенничеством, так как обе стороны заинтересованы в получении материальных и финансовых выгод и всегда нарушают законные интересы государства. После официальной регистрации отношений иностранный супруг или супруга вправе претендовать на упрощенный порядок получения гражданства. Каждая из стран самостоятельно определяет срок, после которого иностранец может ходатайствовать о гражданстве. В некоторых странах это возможно чуть ли не сразу после регистрации брака, а в иных случаях такой период равен несколькими годам.

В России, по сравнению с зарубежными странами, до сих пор не разработана система мер, направленных на выявление фиктивных браков, заключенных с иностранцами с целью их дальнейшего получения гражданства РФ. Тогда как в зарубежных странах (например в США, Великобритании, Франции) давно уже существует четко выработанная система, где определены ведущие федеральные службы со специально подготовленными сотрудниками, которые зачастую негласным способом проверяют фактическое проживание иностранных лиц, которые заключили брак на территории государства.

Также в данных странах введена не только миграционная, но и административная и уголовная ответственность за заключение фиктивного брака. Сотрудниками миграционных служб во взаимодействии с Национальным антитеррористическим комитетом на постоянной основе мониторятся социальные сети, интернет-сообщества и объявления фирм, которые оказывают услуги мигрантам (в том числе и по оказанию брачных услуг за определенное денежное вознаграждение). Впоследствии представители данных брачных агентств привлекаются к ответственности.

Как ранее было отмечено, заключение фиктивного брака (как основа незаконной миграции) в зарубежном законодательстве всегда граничит с «брачным» мошенничеством, и привлечение идет именно к уголовной ответственности. Так, в Германии лица, участвующие в «брачном» мошенничестве, привлекаются к уголовной ответственности сроком до 3 лет лишения свободы. В США привлекаются сроком до 5 лет лишения свободы и наказываются штрафом до 250 тыс. долларов как иностранный гражданин, так и гражданин

США, который оказывал услуги по заключению фиктивного брака. В Португалии – грозит срок от 1 до 4 лет, а организаторам «брачных» афер – до 5 лет. В Бельгии – срок до 2 лет лишения свободы и штраф до 250 евро. В Австрии гражданин наказывается штрафом, эквивалентно равному годовому заработку и заключением сроком до 1 года, а иностранцу запрещается въезжать в страну на срок от 18 месяцев до 5 лет [1].

В России же сотрудниками федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции мониторинг социальных сетей не проводится, проверка по месту жительства иностранных граждан, подавших заявление о приобретении гражданства в упрощенном порядке (через брак) сотрудниками миграционных служб, не осуществляется. Лица, являющиеся брачными агентами и оказывающие услуги (путем брачного мошенничества за вознаграждение), а также иностранные граждане к уголовной ответственности не привлекаются. Все эти факты в России говорят о несовершенстве правовых механизмов в борьбе с незаконной миграцией.

А это необходимо делать, так как скрытые мотивы легализации иностранных граждан путем заключения фиктивных браков (а в дальнейшем и получение вида на жительство и гражданства по упрощенному порядку) могут привести к масштабным последствиям, вплоть до планирования и проведения массовых террористических актов. Примером могут служить теракты в Нью-Йорке и Вашингтоне, США, которые были совершены 11 сентября 2001 г. Результаты проведенного в дальнейшем расследования показали, что 19 террористов находились на территории государства легально и сроки проживания на территории США у всех у них был разный: от нескольких недель до нескольких лет (часть из них зарегистрировала браки с гражданками США, часть – по туристическим, студенческим и бизнес-визам) [3, с.1–27].

Террористические акты 2001 г. выявили главные проблемы в работе миграционных служб США по противодействию нелегальной миграции.

Иностранцами гражданами занималась только Служба иммиграции и натурализации (INS). Взаимодействия с государственным департаментом и специальными службами не осуществлялось, совместных проверок въезжающих в США не проводилось.

Служба иммиграции и натурализации не отслеживала передвижение иностранцев с нетуристическими визами («брачные», рабочие, студенческие) по стране и их фактическое пребывание по месту регистрации, работы и учебы.

В соответствии с Законом о нелегальной иммиграции и ответственности за иммиграцию (IIRIRA) от 1996 г., Службой иммиграции и натурализации (INS) не была внедрена система контроля въезда и выезда для борьбы с теми, кто просрочил свои визы.

После выявленных проблем в 2002 г. в политике США прошли крупномасштабные миграционные реформы. И в первую очередь они коснулись служб, осуществляющих исполнение законодательства в сфере миграции. Так, Служба иммиграции и натурализации (англ. Immigration and Naturalization Service, INS, Legacy INS), которая подчинялась Министерству юстиции США, была упразднена и вместо нее были образованы три новые службы: Служба гражданства и иммиграции США (англ. U.S. Citizenship and Immigration Services); Иммиграционная и таможенная полиция США (англ. U.S. Immigration and Customs Enforcement); Погранично-таможенная служба США (англ. U.S. Customs and Border Protection), которые подчиняются Министерству внутренней безопасности (англ. Department of Homeland Security) [4].

При этом произошли изменения и в миграционном законодательстве. Так, 25 ноября 2002 г. принимается «Закон о национальной безопасности» (Homeland Security Act of 2002 № 116 STAT. 2135), который в разделе (Subtitle) «D», «E» и «F» ввел новую систему иммиграционного контроля с разделением функциональных обязанностей всех миграционных служб, а также создал новые службы (Citizenship and Immigration Services) и законодательно утвердил общие положения об иммиграции (General Immigration Provisions). В том числе данный законодательный акт предусмотрел работу представителей служб иммиграционного контроля по выявлению фиктивных браков и незаконного приобретения гражданства [5].

Таким образом, отмечаем, что в ряде зарубежных стран выработана четкая иммиграционная структура подразделений, которые работают как гласно, так и негласно с иностранными гражданами, которые легализовались на территории страны путем заключения брака. На постоянной основе производится мониторинг социальных сетей и рекламных сайтов с целью установления агентств, которые участвуют в организации фиктивных браков иностранцев. Выявленные лица привлекаются к уголовной ответственности за «брачное» мошенничество. В отношении иностранных лиц применяются меры уголовной и миграционной ответственности. Иммиграционная политика четко регламентирована специально принятыми нормативными актами и имеет кодифицированный закон (на примере США – «Закон о национальной безопасности»).

На основе положительного зарубежного опыта приходим к выводу о том, что в настоящее время в целях устранения факторов, способствующих нелегальной миграции, необходимо совершенствовать миграционную политику и деятельность правоохранительных органов России путем реализации следующих мероприятий.

Главному управлению по вопросам миграции МВД России необходимо разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроект «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации (в части установления ответственности за получение иностранным гражданином разрешения на временное проживание в Российской Федерации путем заключения фиктивного брака) и введения ст. 159.7 – «Брачное мошенничество».

Создать в составе ГУВМ МВД России Службу гражданства и иммиграции, в функциональные обязанности которой будут входить:

- проверка гласным и негласным путем места проживания иностранного гражданина, вступившего в брак с гражданином (-кой) России, с целью исключения фиктивности их союза;
- осуществление мониторинга социальных сетей и рекламных сетей Интернет с целью выявления и привлечения к ответственности агентств, оказывающих услуги путем «брачного» мошенничества;
- обеспечение мероприятий по лишению вида на жительства и гражданства лиц, получивших их путем фиктивного брака; обеспечение контроля по выдворению или депортации иностранных граждан за пределы Российской Федерации.

Список литературы:

1. *Дергунова В. Н.* Фиктивный брак как организация незаконной миграции. Новая законодательная инициатива: статья [Электронный ресурс] // Интернет-издание для юристов «ЗАКОН. RU». URL: <https://zakon.ru/blog/2015/2/24/> (дата обращения: 02.06.2020).
2. *Савенко О. Е.* Понятие брака в международном частном праве: статья // Международное частное право: научный журнал. М., 2018. № 6 (139).

3. Филиппенко А. А. Проблемы иммиграционной политики США в период с 1999–2015 гг.: автореф. дис. ... канд. историческ. наук. М., 2015.

4. Реформа иммиграционной службы США в 2002 году: статья [Электронный ресурс] // Интернет-издание газеты «Голос Америки» URL: <https://www.golos-ameriki.ru/> (дата обращения: 02.06.2020).

5. Homeland Security Act of 2002 № 116 STAT. 2135 от 25 nov.2002: Закон о национальной безопасности [Электронный ресурс] // Официальный сайт Службы гражданства и иммиграции США. URL: <https://www.govinfo.gov/> (дата обращения: 02.06.2020).

К ВОПРОСУ О НЕОБХОДИМОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СЕРВИСОВ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ИНФОРМАЦИОННО- АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МВД РОССИИ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПОДГОТОВКУ СПЕЦИАЛИСТОВ ДЛЯ ОПЕРАТИВНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Н. В. ТИНГАЕВА,

*заместитель начальника
учебно-научного комплекса
противодействия экономическим
и налоговым преступлениям
(Нижегородская академия МВД России)*

Аннотация. В статье обоснована необходимость использования сервисов единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России в образовательных организациях.

Ключевые слова: *большие данные в МВД России, ИСОД МВД России, сервисы, образовательный процесс, подготовка сотрудников для оперативных подразделений МВД России.*

Цифровизация, затронувшая многие сферы общественной жизни, коснулась и правоохранительной деятельности.

Большие данные и искусственный интеллект все активнее используются в оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, что неоднократно подчеркивалось руководством ФКУ «ГИАЦ МВД России» [1, с. 11–23].

Сегодня в МВД России накоплены колоссальные массивы информации. Их формирование и перевод в электронный формат осуществлялось не один год.

Единая система информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (далее – ИСОД МВД России) создана в соответствии с приказом МВД России от 30 марта 2012 г. № 205 [2] на базе единой информационно-телекоммуникационной системы органов внутренних дел Российской Федерации (далее – ЕИТКС ОВД).

Примечательно, что одной из задач, сформулированных в Программе «Создание единой информационно-телекоммуникационной системы органов внутренних дел», утвержденной приказом МВД России от 20 мая 2008 г. № 435, явилось совершенствование ведомственной системы образования [3].

Руководством МВД России в 2012 г. были обозначены направления создания и дальнейшего развития ИСОД МВД России на ближайшие три года. Два направления связаны с образовательной деятельностью: совершенствование профессиональной подготовки и переподготовки сотрудников органов внутренних дел в области информационных технологий на базе образовательных учреждений системы МВД России; совершенствование материально-технической базы ведомственных образовательных учреждений.

Вновь утвержденный в 2020 г. программный документ «Основные направления дальнейшего развития единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России на период с 2020 по 2024 год» [4] определил, что принципом развития ИСОД МВД России является соответствие подготовки кадров уровню развития современных информационно-телекоммуникационных технологий. Это, по мнению А. В. Шапкина и И. А. Кубасова, может быть достигнуто путем организации обучения персонала для работы с сервисами ИСОД МВД России [5, с. 254–259].

Таким образом, изложенное позволяет констатировать нам, что МВД России уделяет особое внимание не только совершенствованию технологических процессов, возникающих при использовании ИСОД МВД России, но и приобретению (совершенствованию) компетенций сотрудников органов внутренних дел в части использования ее возможностей.

В 2016 г. коллективом ФКУ НПО «СТиС» МВД России подготовлена и согласована с руководителями подразделений центрального аппарата МВД России примерная дополнительная профессиональная программа повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел по теме «Применение информационных технологий в оперативно-служебной деятельности сотрудников МВД России. Единая система информационно-аналитического обеспечения деятельности (ИСОД) МВД России». В ходе обучения разработчиками программы предложено изучить назначение, функции и порядок работы 17 сервисов (далее – сервисы).

В настоящее время интерфейс ИСОД МВД России включает в себя 22 вкладки, посвященные сервисам обеспечения оперативно-служебной деятельности различных подразделений МВД России.

Порядок доступа к указанным сервисам определен в соответствующих документах, разработанных подразделениями центрального аппарата МВД России, реализующими функции по администрированию соответствующих сервисов.

Отдельные сервисы (Информационно-поисковый сервис «Следопыт-«М», Сервис обеспечения оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации) созданы в интересах оперативных подразделений МВД России, перечень которых установлен приказом МВД России от 19 июня 2012 г. № 608 «О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России» [6].

Имеющиеся в сервисах данные больших объемов (сведения о физических и юридических лицах, их имуществе и т. д.) «востребованы» среди сотрудников, занимающихся выявлением преступлений.

Как уже отмечалось выше, доступ к большим данным регламентирован советующими официальными документами.

Например, во Временном порядке доступа к информационно-поисковому сервису «Следопыт-М», разработанному ФКУ «ГИАЦ МВД России» (далее – Временный порядок), указано, что доступ к сервису предоставляется сотрудникам оперативных подразделений МВД России. Однако во Временном порядке содержится и исключение, в соответствии с которым предоставление доступа сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, не осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, может быть осуществлено при предоставлении нормативных правовых документов, подтверждающих необходимость использования сведений из информационных систем сервиса. Аналогичным образом может быть предоставлен доступ и сотрудникам иных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Другие сервисы (Федеральная информационная система Госавтоинспекции МВД России (ФИС ГИБДД-М) и другие) созданы в интересах иных подразделений МВД России, но доступ к ним также могут получить оперативные сотрудники.

С учетом полученной из соответствующих сервисов информации оперативный сотрудник планирует и осуществляет оперативно-розыскную деятельность.

Необходимость доступа к сервисам наличествует не только у сотрудников оперативных подразделений, осуществляющих практическую деятельность, но и у педагогических работников, а также слушателей (курсантов) образовательных организаций МВД России, которые приобретают компетенции, позволяющие

впоследствии исполнять должностные обязанности сотрудников оперативных подразделений.

Если при проведении практических занятий с обучающимися на факультетах переподготовки и повышения квалификации сотрудниками оперативных подразделений использовать сервисы ИСОД МВД России возможно, так как у практических работников доступ к ним по большей части имеется, то при обучении курсантов, которые поступили в образовательные организации МВД России после окончания общеобразовательных учреждений, организовать получение первичных навыков использования сервисов крайне проблематично в связи с отсутствием такого доступа к ним.

Приказом МВД России от 29 августа 2012 г. № 820 «О профилизации образовательных организаций МВД России» [7] за данными образовательными организациями закреплены приоритетные профили подготовки специалистов для подразделений органов внутренних дел. Так, Краснодарский университет МВД России определяет приоритетные направления в подготовке специалистов для подразделений по противодействию экстремизму, терроризму и борьбе с организованной преступностью, Нижегородская академия МВД России – для подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции, Омская академия МВД России – для подразделений уголовного розыска и т. д.

Конечно, педагогические работники образовательных организаций принимают меры к воссозданию обстановки, приближенной к реальной, и «погружают» обучающихся в нее при проведении занятий.

Так, в Нижегородской академии МВД России в 2016 г. создан и внедрен в образовательный процесс информационно-аналитический комплекс противодействия финансированию терроризма и экстремизма «ОРИОН», который предназначен для проверки и развития аналитического мышления в ситуациях с различными сценариями неявной криминальной активности, для разработки и актуализации методики получения информации оперативно-поисковым путем [8, с. 166–173].

Но в ходе реализации образовательных программ имеется потребность в работе с реальным инструментарием, используемым на практике, деятельность оперативных сотрудников должна отвечать вызовам времени. Ему необходимо не только качественно, но и быстро исполнять свои служебные обязанности, направленные на выявление и раскрытие преступлений. Этому способствует использование сервисов.

Образовательные организации МВД России реализуют свои программы с учетом требований МВД России [9, с. 1–13] о необходимости учета изменений законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, развития науки, техники, культуры, экономики, технологий, социальной сферы.

Если на стадии создания ИСОД МВД России педагогические работники могли позволить себе только упомянуть обучающимся о таких сервисах, то в настоящее время, с учетом того, что сервисы уже активно используются на практике, выпускники ведомственных образовательных организаций должны обладать навыками их использования. И конечно, нельзя обучить тому, что не умеешь делать сам.

В этой связи нам видится, что педагогических работников образовательных организаций МВД России необходимо наделить правом доступа к сервисам, используемым в оперативно-служебной деятельности действующими оперативными сотрудниками.

Безусловно, это должны быть представители профессорско-преподавательского состава, закрепленные за реализацией таких дисциплин, как «Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел», «Профессиональная деятельность сотрудников оперативных подразделений», «Информатика и информационные технологии в профессиональной деятельности», «Практикум по документированию действий лиц, совершающих преступления» и иные дисциплины, формирующие компетенции, связанные с использованием сервисов, доступных сотрудникам оперативных подразделений МВД России.

Большие данные и искусственный интеллект могут быть использованы и для информационного наполнения полигонов образовательных организаций МВД России.

Полагаем, что возможности доступа к сервисам педагогических работников ведомственных образовательных организаций следует предусмотреть в соответствующих приказах, распоряжениях, порядках и регламентах, поскольку использование банков данных и искусственного интеллекта на занятиях обогатит образовательный процесс.

Список литературы:

1. Агеев В. В. Большие данные и искусственный интеллект на службе полиции // Стратегическое развитие системы

МВД России: состояние, тенденции, перспективы: сборник статей Международной научно-практической конференции. М.: Академия управления МВД России, 2019.

2. Об утверждении Концепции создания единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России в 2012 – 2014 годах: приказ МВД России от 30 марта 2012 г. № 205 // СПС «КонсультантПлюс».

3. Об утверждении новой редакции Программы МВД России «Создание единой информационно-телекоммуникационной системы органов внутренних дел» от 20 мая 2008 г. № 435 // СПС «КонсультантПлюс».

4. Основные направления дальнейшего развития единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России на период с 2020 по 2024 год: утвержден МВД России 21 января 2020 г. // СПС «КонсультантПлюс».

5. *Шапкин И. В., Кубасов И. А.* Основные направления дальнейшего развития ИСОД МВД России на период с 2020 по 2024 годы // Стратегическое развитие системы МВД России: состояние, тенденции, перспективы: сборник статей Международной научно-практической конференции. М.: Академия управления МВД России, 2019.

6. О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России: приказ МВД России от 29 июня 2012 г. № 608 // СПС «КонсультантПлюс».

7. О профилизации образовательных организаций МВД России: приказ МВД России от 29 августа 2012 г. № 820 // СПС «КонсультантПлюс».

8. *Павленков Р. В.* Особенности подготовки оперативных сотрудников подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции в условиях реализации приоритетного профиля подготовки Нижегородской академии МВД России: состояние и перспективы развития // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 3 (39).

9. Методические рекомендации по подготовке образовательными организациями системы МВД России основных образовательных программ по реализуемым специальностям и направлениям подготовки, содержащим сведения, составляющие государственную тайну и (или) информацию ограниченного распространения, утвержденные 13 сентября 2019 г. начальником ДГСК МВД России генерал-лейтенантом внутренней службы В. Л. Кубышко.

КУЛЬТУРНО-ДОСУГОВАЯ РАБОТА С СОТРУДНИКАМИ ОВД КАК СРЕДСТВО ИХ ЛИЧНОСТНОГО РАЗВИТИЯ

И. В. УЛЬЯНОВА,

профессор кафедры педагогики

Института психологии

служебной деятельности,

доктор педагогических наук, доцент

(Московский университет МВД России

имени В. Я. Кикотя)

Аннотация. В статье рассматривается проблема личностного развития сотрудников ОВД, сопряженного со значительными психофизическими нагрузками, и указывается на культурно-досуговую работу как важный коррекционно-профилактический ресурс их сопровождения. Представлены результаты педагогического исследования, отражающие реализацию интегративного подхода к решению указанной проблемы, положительную динамику результатов проведенного эксперимента.

Ключевые слова: *сотрудники ОВД, культурно-досуговая работа, личностное развитие, интегративный подход, педагогика смысложизненных ориентаций.*

В условиях социокультурных трансформаций современного общества обеспечение подразделений ОВД не только квалифицированными, дисциплинированными, но и высококультурными кадрами является одной из ключевых задач, повышающих доверие и уважение к правоохранительным силам страны. Для этого, наряду с укреплением правовой, экономической и материально-технической базы системы МВД России, ориентацией руководства на эффективную моральную подготовку сотрудников, повышение уровня их нравственного, этического, эстетического воспитания, необходимо обращение к ресурсам самой личности [7, с. 124–130]. В данном контексте в подготовке кадров приобретают методики, содействующие сотрудникам в самоанализе, самосравнении, самовоспитании, саморазвитии, самосовершенствовании [2].

Широкое разнообразие толкований сущности личности требует ее конкретизации. Философия рассматривает личность через

призму всеобщности (универсальности) в системе отношения «универсум – человек». В этом случае личность – это «динамическая, относительно устойчивая, целостная система интеллектуальных, социально-культурных и морально-волевых качеств человека, выраженных в индивидуальных особенностях его сознания и деятельности. Личность представляет собой диалектическое единство общего (социально-типического), особенного (национального и т. д.) и отдельного (индивидуального), характеризуется осознанием мотивов своего поведения, наличием сознания и воли, направленностью на самореализацию, раскрытие индивидуальных способностей. Определяющее воздействие социальных и природных факторов на формирование и развитие личности происходит через ее субъективность. Внутреннее содержание личности – это не результат внедрения в ее сознание многообразных внешних воздействий, а итог внутренней работы самой личности» [9]. Процесс развития личности является дуальным, он всегда сопряжен с внешними факторами и самостоятельными усилиями конкретного человека.

Среди многообразия психологических трактовок личности важное занимает логотерапевтическая позиция (от греч. «логос» – смысл) В. Франкла, который указал на целесообразность понимать личность как совокупность трех уровней: биологического, психологического и – вершина – ноэтического (духовного, нравственного; понятие «дух» приравнивается к мышлению, сознанию, воле) [10, 11]. Концепция личности В. Франкла обладает универсальностью, ибо приложима для решения проблем людей с различным состоянием здоровья, решающих самые разные жизненные проблемы и проч. Ее суть заключается в том, чтобы направить внутренний взгляд человека на внешний мир, отвлечься от собственных переживаний и осознать свою необходимость прежде всего для других людей, а не для самого себя. Это возможно только в том случае, если у человека есть цель (прежде всего духовного, а не материального содержания), смысл жизни, если он опирается на главные общечеловеческие (гуманистические) ценности, способен взять на себя ответственность, будучи совестливым, открытым миру, людям [10, 11]. Именно такая личность способна развивать нравственное сознание, осуществлять нравственные выборы, решать различные моральные противоречия, ориентируясь на нормы гуманизма, ответственности.

Человеку постиндустриального общества ориентироваться на такой образ весьма сложно, ибо сам постиндустриализм абстрагируется от гуманистической доктрины (М. Фуко, Ж. Ф. Лиотар. Э. Тоффлер и др.), провоцирует экзистенциальный вакуум, фру-

страцию личности (В. Франкл), является невротическим по своей сути (К. Хорни).

В данных условиях проблема культуросообразной, воспитывающей среды различных социальных институтов, включая силовые ведомства, значительно снижает свои возможности, дестабилизируя общественные, профессиональные отношения. Соответственно для человека становится необходимым поиск той философской основы бытия, которая ориентировала бы его на оптимистичное мировоззрение, на прогрессивную жизненную концепцию. Как показали результаты исследований сотрудников кафедры педагогики Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя (И. В. Ульянова, О. Ю. Ананьин, Ю. А. Брылева, И. Г. Евсеева и др. [8, 1, с. 6–8]), выявляется необходимость актуализации комплексного сопровождения сотрудников ОВД, синтеза положений таких философских направлений, как светский гуманизм, диалектический материализм, позитивный экзистенциализм. Наряду с этим раскрывается значимость психологической, педагогической, аксиологической (ценностной), культурологической, смысловжизненно-ориентационной сфер научного знания, благодаря которым специалисты в оптимальных условиях способны корректировать возможные ошибки воспитания и самовоспитания, задавать эффективный вектор развития человека в личностном и профессиональном планах – и в этом также выражается интегративный подход в сопровождении личности.

Важное место в процессе развития и самосовершенствования личности сотрудника ОВД занимает культурно-досуговая работа как особое направление в воспитательной работе системы МВД. По мнению Т. В. Лучкиной, саморазвитие представляет собой совокупность следующих процессов: самопознание, сознательная саморегуляция, самосовершенствование как обогащение своих сущностных сил с тем, чтобы впоследствии иметь возможность самореализоваться на более высоком уровне [6].

В понятии «культурно-досуговая работа» синтезированы понятия «культура» (как норма, как «практическая реализация общечеловеческих и духовных ценностей» [3]) и «досуг» как часть свободного времени, которая служит как отдыху, так и развитию личности, и *совокупность видов деятельности, предназначенных для удовлетворения физических духовных и социальных потребностей людей в свободное время.*

Основные характеристики досуга гуманистической направленности: имеет ярко выраженные физиологический, психологический, социокультурный аспекты; основан на добровольности при выборе

рода занятий и степени активности; предполагает не регламентированную, а свободную творческую деятельность; формирует и развивает личность, учитывая весь спектр ее потребностей; способствует самовыражению, самоутверждению и саморазвитию личности через свободно выбранные действия; способствует раскрытию природных талантов и приобретению полезных для жизни умений и навыков; стимулирует творческую инициативу личности; способствует формированию ценностных ориентаций, самовоспитанию личности; обусловлен внутренне и внешне; способствует объективной самооценке личности, укрепляет позитивную «Я-концепцию»; обеспечивает удовлетворение, радостное настроение и персональное удовольствие; формирует социально значимые потребности личности и нормы поведения в обществе; досуг-активность, контрастирующая с полным отдыхом.

В итоге выявляется уникальный потенциал досуга как возможности личности содействовать себе и близким в такой организации свободного времени, которая будет положительно влиять на укрепление физического, психического, нравственного, социального здоровья, развитие адаптивных способностей, самосовершенствование на уровне самопознания и саморазвития, эффективных коммуникаций, постижение смысла жизни и оптимистичному построению жизненного пути. Вместе с тем, благодаря эффективному досугу сотрудники стрессогенных профессий получают возможность снять чрезмерное психо-физическое напряжение, восстановить духовные и физические силы, опираясь на идею здорового образа жизни.

Гуманистический подход к личности, обществу ориентирован на традиционное подразделение досуга на следующие *виды*: отдых; развлечения; праздники; самообразование; творчество. В целом ресурсный резерв досуга раскрывается в следующих видах деятельности: зрелищно-развлекательной; познавательной; творческой. Именно в условиях досуга гуманистического характера человек полноценно проживает позитивные эмоции. В свое время К. Э. Изард, изучив психологию эмоций, выделил базовые эмоции, посредством которых человек выражает свои состояния, переживания. Они были разделены на две группы: позитивные (радость, удивление, интерес), негативные (печаль, гнев, отвращение, презрение, горе-страдание, стыд, вина, смущение) [4]. Очевидно, что задача сопровождения сотрудников ОВД на уровне культурно-досуговой работы связана с актуализацией у них преимущественно позитивных эмоций.

«Руководством МВД России, – подчеркивает И. Ю. Лазарева, – культурно-досуговая работа рассматривается как одно из важных направлений деятельности не только по созданию условий

для формирования гармоничной, всесторонне развитой личности сотрудника, возможностей для реализации его потенциала и творчества членов семей, развития духовно-культурных потребностей, но и как возможность для населения увидеть службу и сотрудников ОВД в другом ракурсе» [5, с. 42–45]. Целенаправленно ведется обновление нормативно-методической базы культурно-досуговой работы. В ходе реформирования воспитательной работы в ОВД России, начатой в 2007 г. приказом МВД № 120 «О комплексном реформировании системы воспитательной работы в органах внутренних дел», изданы приказы МВД России, регламентирующие деятельность ведомственных культурно-просветительских учреждений, проведение конкурсов: «О фестивале музыкального творчества МВД России «Щит и Лира»; «О фотоконкурсе МВД России «Открытый взгляд»; «Положение об организации деятельности музеев и комнат истории органов внутренних дел Российской Федерации»; «О совершенствовании деятельности библиотек органов внутренних дел Российской Федерации»; «О литературном конкурсе МВД России «Доброе слово». Департамент государственной службы и кадров МВД России, проводя работу по обновлению правовых актов, создает основу для построения эффективной системы культурно-досуговой работы.

В настоящее время активизируется деятельность культурно-досуговых учреждений, творческих коллективов, сотрудники привлекаются к участию в смотрах и конкурсах, участвуют в спортивных соревнованиях; используется духовно-нравственный и культурный потенциал традиционных религиозных конфессий.

Если в советский период превалировали массовые формы проведения досуга, то в постсоветский период, учитывая советский опыт, стали использовать позитивные ресурсы постиндустриального общества (расширение форм и методов отдыха, развлечений, возможное психологическое сопровождение личности и группы, использование медиатехнологий). Сегодня необходимо преодолевать пока имеющие место в данной сфере такие недостатки, как мероприятность, формализм, массовость в ущерб вниманию к запросам конкретной личности, стихийность или заорганизованность.

Несмотря на добровольный характер участия сотрудников подразделений ОВД в организуемых добровольных мероприятиях, следует обратить внимание на возможное отсутствие у них необходимого опыта в самоорганизации просоциального досуга (на что откладывают отпечаток реалии постиндустриального общества). Данный факт руководству подразделений необходимо принимать

как актуальный посыл для корректного стимулирования подчиненных на участие в предлагаемых досуговых мероприятиях, для реализации метода «мягкой силы», т. е. исподволь пробуждая интерес сотрудников к той или иной форме досуга, создавая комфортные условия для творческого самовыражения, проявляя уважение, искренний интерес к сослуживцам.

Здесь оказывается важным *метод примера* руководителей подразделения. Он заключается в том, что руководители транслируют собственный опыт гуманистического досуга: исполнение авторской песни, коллекционирование исторических книг, чеканка, занятия любительским спортом и проч. Благодаря этому возникает возможность неформального объединения служебного коллектива в группы по интересам, что, при грамотной организации, создает в подразделении атмосферу дружелюбия, доверия, высокой ответственности, подлинного коллективизма.

С целью подтверждения результатов теоретического анализа характеризуемой проблемы и поиска новых организационных возможностей в реализации досуга сотрудников ОВД авторами было проведено пилотное исследование (анонимный социологический опрос) по теме «Культурно-досуговая работа в ОВД как средство личностного самосовершенствования сотрудников». Его респондентами стали курсанты и слушатели очной (120 ч.) – кураторство кафедры педагогики, воспитательного отдела – и заочной форм (102 ч.) обучения Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя. Важным стал факт того, что слушатели заочной формы обучения представляли широкий спектр подразделений, отделов, а также различные округа г. Москвы и населенные пункты Подмоскovie. Для опроса были предложены следующие вопросы.

1. Актуален ли для современного сотрудника ОВД вопрос личностного и профессионального самосовершенствования?
2. Важны ли в процессе обучения и профессиональной деятельности сотрудников ОВД вопросы культуры, искусства, психологии, спорта?
3. Удовлетворены ли Вы культурно-досуговой работой, проводимой в Вашем структурном подразделении?
4. Каковы причины Ваших возможных разочарований в культурно-досуговой работе, проводимой в Вашем структурном подразделении?
5. Каковы Ваши предложения для совершенствования культурно-досуговой работы, проводимой в Вашем структурном подразделении?

Математический анализ полученных результатов показал следующее: отношение к вопросу личностного и профессионального самосовершенствования у курсантов и слушателей очной и заочной форм обучения (вопрос 1) различно: представителями очной формы обучения он воспринимается как актуальный (85,6 % – 101 ч.), из заочников на него утвердительно ответили менее половины опрошенных (34 % – 34 ч.).

На вопрос 2 в обеих подгруппах утвердительный ответ дали все респонденты (100 %).

По вопросу 3 мнения разделились: курсанты и слушатели очной формы обучения в своем большинстве удовлетворены культурно-досуговой работой, проводимой специалистами кафедры педагогики и воспитательным отделом университета (84 % – 99 ч.), тогда как действующие сотрудники ОВД тотально отказались от позитивного оценивания данного направления (0 % – 0 ч.).

Выявляя причины разочарований сотрудников ОВД в культурно-досуговой работе (вопрос 4), исследователи зафиксировали, что это: формализм (100 % – 102 ч.), отсутствие востребованного психологического сопровождения личности и коллектива (100 % – 102 ч.), несоответствие содержания, форм проводимых культурно-досуговых мероприятий ожиданиям сотрудников, а также систематические физические и моральные перегрузки во время выполнения служебных обязанностей (91 % – 91 ч.).

Среди предложений по усовершенствованию культурно-досуговой работы (вопрос 5) наиболее частыми были:

а) полное штатное укомплектование подразделений, что в значительной мере положительно повлияет на увеличение у сотрудников досугового времени (100 % – 102 ч.);

б) персонализация содержания культурно-досуговых мероприятий в подразделениях, преодоление формализма (89 % – 89 ч.);

в) реализация системной индивидуальной и групповой психологической работы (87 % – 87 ч.).

Полученные эмпирические результаты показали необходимость дифференцированного подхода к проблеме развития форм культурно-досуговой работы сотрудников ОВД как средства их самосовершенствования.

В частности, для курсантов и слушателей очной формы обучения с возрастным статусом – ср. 19 л. (кураторство кафедры педагогики, воспитательного отдела университета) актуально совершенствование уже реализуемых форм и методов (адаптационная программа, методы рефлексии, личностно развивающих проектов, литературно-музыкальная гостиная, тренинговый элемент посту-

чебных бесед, диспут-клуб, кино-клуб и проч.). В свою очередь для сотрудников ОВД (возрастной статус – ср. 36 л.) важными являются групповые формы культурно-досуговой работы психологического содержания, персонализированные методы работы, синтезированные с профессионально-групповыми, семейными методами.

Исходя из вышесказанного, нами были сформулированы приоритетные принципы (от лат. *Prin cipium* – основа, начало) культурно-досуговой работы с сотрудниками ОВД: гуманизма, здоровье-сбережения, традиционализма, этико-эстетической ориентации, творческого развития, психологической поддержки, оптимизма. Определено, что культурно-досуговая работа с сотрудниками ОВД России в условиях постиндустриального общества должна быть ориентирована на выполнение следующих функций: профилактическую, рефлексивную, релаксационную, рекреационную, консультационную, компенсаторную, стимулирующую, фасилитативную (помогающую), смысложизненно ориентационную.

Список литературы:

1. *Ананьин О. Ю.* О путях развития воспитательной работы с обучающимися в образовательных организациях МВД России / Совершенствование профессиональной и нравственной культуры курсантов и слушателей в образовательных организациях системы МВД России: сборник научных трудов межвузовской конференции и всероссийского семинара. 2018.
2. *Болдуин Дж. М.* Духовное развитие с социологической и этической точки зрения. Исследование по социальной психологии: личность: моногр. М., Мир, 2015. Т. 1. 708 с.
3. *Выжлецов Г. П.* Аксиология культуры. С.-Петербург. гос. ун-т. СПб. : изд-во С.-Петерб. ун-та, 1996. 148 с.
4. *Изард К. Э.* Психология эмоций / пер. с англ. СПб.: издательство «Пи-тер», 1999. 464 с.
5. *Лазарева И. Ю.* Культурно-досуговая деятельность в органах внутренних дел // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2012. № 1 (48).
6. *Лучкина Т. В.* Роль инновационной деятельности в личностно-профессиональном саморазвитии молодого педагога: автореф. ... дис. канд. пед. наук. Иркутск, 2000.

7. *Муратишина Н. Ю.* Характеристика требований служебной деятельности к личности сотрудника ОВД // Казанский юридический институт МВД России. 2015. № 3 (21).

8. *Ульянова И. В.* Педагогика смысложизненных ориентаций: учебное пособие. Электрон. текстовые данные. Саратов: Вузовское образование, 2015. Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/38390>. ЭБС «IPRbooks», по паролю. 235 с. (дата обращения: 25.08.2020).

9. *Философский словарь* / [Адо А. В. и др.], под ред. И. Т. Фролова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Политиздат, 1991. 559 с.

10. *Франкл В.* Психотерапия и экзистенциализм. М.: ИОИ, 2015. 192 с.

11. *Франкл В.* Человек в поисках смысла. М.: Прогресс, 1990. 368 с.

НАПРАВЛЕНИЯ ОПТИМИЗАЦИИ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н. Г. УЛИЦКИЙ,

*слушатель 2 факультета
(Академия управления МВД России),
заместитель начальника ОМВД России
по Балтийскому району*

Аннотация. Статья посвящена исследованию организационной структуры органов внутренних дел и возможных путей ее реструктурирования с целью повышения эффективности деятельности.

Ключевые слова: *оптимизация, организационная структура, органы внутренних дел, повышение эффективности.*

Социальной системе необходимы инструменты поддержания устойчивого, равновесного состояния, в обратном случае нарастающие дезорганизационно-дисфункциональные факторы угрожают ей разрушением. Социальные институты в данном случае выполняют важнейшую роль, поддерживающие индивидуальные потребности в социальной, духовной, политической и экономической сферах жизнедеятельности.

В свою очередь социальный институт стоит понимать как форму организации совместной жизнедеятельности индивидов, групп, классов, общностей и т. д, сложившуюся исторически в процессе взаимоотношений.

Социальные институты имеют ресурсные инструменты влияния на поведение граждан, такие как общепризнанные правила, образцы поведения (социальные нормы), базирующиеся на осознанном поведении людей из-за важности морального бытия, и общепобязательные, определенные и гарантируемые государством правила поведения (нормы права), обеспеченные силой принуждения государства.

С точки зрения исследователей, «социальный институт – это организованная система связей и социальных норм, которая объ-

единает значимые общественные ценности и процедуры, удовлетворяющие основным потребностям общества» [1].

Таким образом, следует вывод, что органы внутренних дел являются одним из ключевых социальных институтов современного российского общества. В связи с тем что они выполняют ряд уникальных социальных функций, способствуя стабильности и прогрессивному развитию социума, поддерживая социальный порядок. Поэтому огромное значение имеет эффективность деятельности органов внутренних дел, а также восприятие людьми ее деятельности и позиционирования в общественном сознании.

Исходя из изложенного, вопрос повышения эффективности деятельности органов внутренних дел (ОВД) всегда является одним из наиболее острых. К его решению привлечено внимание всего государства и общества. При этом основным инструментом данной деятельности является оптимизация функциональной структуры ОВД, обуславливающей организационное построение системы, взаимосвязи и взаимозависимости ее структурных элементов, равномерное распределение полномочий и ответственности на всех уровнях управления. Потому что эффективность функционирования любой социальной системы, по существу, зависит от выполняемых функций и органичного внутреннего структуре построения организации. Если структура отвечает целям, задачам и функциям организации, то деятельность этой организации будет эффективной.

В научной литературе понятие «структура» определяется как «строение и внутренняя форма организации системы, выступающая как единство устойчивых взаимосвязей между ее элементами» [2, с. 844], или более кратко – как «строение, внутреннее устройство» [3, с. 1324]. Таким образом, обобщая эти определения, можно сказать, что структура – это совокупность взаимосвязанных элементов.

На данном этапе развития МВД, ГУ МВД, УМВД превратились в сложнейшие организационные структуры, что в качественном значении изменило деятельность многих служб. В связи с чем главной задачей, стоящей перед ними, является реализация непрерывного процесса выявления наилучших организационных форм, которые позволят облегчить: получение информации; принятие необходимых решений; рациональное распределение задач; координацию действий структурных подразделений; ответственности и полномочий.

Таким образом, полагая, что конечным результатом логично продуманной организационной структуры органа внутренних дел является повышение эффективности деятельности органа в целом. Вместе с тем, обычное сочетание сотрудников отдельных служб и технических средств еще не является полноценным структур-

ным подразделением, способным выполнять поставленные перед ним задачи, так как отдельно взятое подразделение органа не может повысить свою производительность, лишь улучшая способы комбинирования ресурсов. Любая система должна быть структурирована для эффективного функционирования [4, с. 215].

На мой взгляд, обязательным условием для эффективного управления органом внутренних является рациональная организационная структура, которая является основным связующим звеном, влияет на формы и организацию планирования, распределение прав и обязанностей, координацию деятельности, дает возможность измерения, сопоставления результативности деятельности каждой службой (подразделением).

Кроме того, структура в известной степени предопределяет технологию управления органом внутренних дел, влияет на пути обращения информации, ставит задачи по подбору и расстановке кадров. Иными словами, рациональная организационная структура обеспечивает сплочение всех структурных подразделений в единое целое и именно с ее помощью происходит интегрирование всех имеющихся ресурсов, образуется работоспособный орган, способный выполнять все стоящие перед ним задачи. Однако необходимо отметить, что ошибки в структуре могут резко усложнить работу руководителя, привести к снижению результатов деятельности, необоснованным потерям рабочего времени сотрудниками органа внутренних дел [5, с. 172].

В данном случае организация рассматривается как структура, основа социальной системы, в рамках которой производится определенная деятельность для решения поставленных задач.

Таким образом, организационная структура – это совокупность взаимодействующих компонентов и элементов системы, строение и внутренняя форма организации, которые являются функциональным началом осуществления целей и задач деятельности и основываются на правовом регулировании процессов создания и функционирования отдельных звеньев данной структуры.

Компонентами организационной структуры выступают входящие в ее состав службы и подразделения. Элементами организационной структуры являются: система должностных прав и обязанностей; совокупность требований к знаниям, опыту и квалификации работников; а также имеющиеся связи между уровнями управления, их структурными компонентами, руководящим звеном и отдельными сотрудниками.

Организационная структура органов внутренних дел постоянно пребывает в процессе развития. Она ежегодно претерпева-

ет значимые структурные реконструкции. В большинстве случаев их основоположником является Министерство внутренних дел России. В иных случаях их инициатором могут выступать другие органы власти. Организационные структуры управления являются отражением объективно сложившихся общественных отношений и, в конечном счете, заключают в себе программы, цели и задачи деятельности. Представляют собой основные части системы управления и находятся в непрерывной стадии эволюции, поскольку на организационную структуру оказывает влияние чрезвычайная подвижность множества различных факторов, в том числе политических, экономических, социальных и правовых.

Подводя некоторый итог, необходимо сказать, что независимо от принципа построения организационной структуры органа внутренних дел, построения элементов его системы, главной задачей является повышение эффективности его деятельности, действуя в условиях и рамках, определенных бюджетом, штатной (количественной) численностью личного состава. Таким образом, мы можем говорить лишь об оптимизации имеющихся ресурсов, но ни в какой мере не об увеличении (раздутии) штатной численности.

В экономическом толковом словаре – «ИНФРА-М» оптимизация трактуется как выбор из всех возможных вариантов использования ресурсов тех, которые дают наилучшие результаты. Часто описывается в виде максимизации целевой функции. Критики оптимизации доказывают, что существует неограниченное число различных способов использования данных ресурсов. Индивиды в действительности выбирают между ограниченным числом возможностей, часто используя грубые «методы проб и ошибок», чтобы одновременно отобрать рассматриваемые возможности и выбрать между ними [6].

Таким образом, можно сделать вывод, что под оптимизацией организационной структуры органов внутренних дел следует понимать процесс приведения организационного построения системы, взаимосвязи (слаживания) и взаимозависимости ее структурных элементов служб (подразделений) в такое состояние где при минимальных расходах будет максимально реализована ее целевая функция по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, борьбы с преступностью, иными правонарушениями и другими направлениями деятельности ОВД.

На мой взгляд, общие целевые положения административной реформы в Российской Федерации должны быть ориентиром для оптимизации организационной структуры ОВД как социальной

системы. Долгосрочная оптимизация функций управления в системе ОВД в данном случае является ключевым направлением.

Целевыми функциями реализации административной реформы в рассматриваемом направлении представляется именно оптимизация самих функций субъектов управления ОВД, включающая такие направления деятельности, которые связаны с реализацией контролирующей деятельности, а также деятельности надзорной, а кроме того, реализацию специальных механизмов борьбы с коррупцией в самом управленческом аппарате ОВД [7, с. 246].

В настоящее время необходимо отыскание усовершенствованных (обновленных) форм организационных структур. Которые будут способствовать достижению формируемых перед ОВД задач (целевых функций) в процессе развития российского общества. В текущее время наиболее приоритетной целевой функцией ОВД является динамичная борьба с преступностью.

Рассматривая систему ОВД, с полной уверенностью вынужден констатировать об усложнении давно сложившихся (исторических) и инновационных целевых функций, которые формируются в современных условиях как самостоятельные. Учитывая, что целевые функции субъектов управления непосредственно сказываются на их опционале, необходимо признать, что они находятся на стадии постоянных изменений и усложнений. Направления их профессиональной деятельности все время усложняются. Причем по мере того, как происходит качественное обогащение самой системы управления, ориентированное на реализацию базовых целевых функций, а также функций государства в сфере правоохраны.

Планомерная оптимизация аппарата управления должна послужить импульсом для реализации целевых функций, нацеленных на более динамичное усовершенствование различных направлений его деятельности, а также организационно-структурного строения с учетом усложняющихся условий, нужд формирующейся оперативной обстановки.

Основной смысл заключается в том, что органы центрального аппарата не должны дублировать деятельность подчиненных подразделений, а должны затрагивать такие направления деятельности, которые не могут быть реализованы так хорошо ни на каком из подчиненных подразделений уровне. Таким образом, концентрация их деятельности должна быть направлена на реализацию преимущественно стратегических вопросов функционирования и развития ОВД, обеспечения общеадминистративных потребностей,

привести к отказу детальной регламентации деятельности подчиненных органов.

Преобладающее значение отводится, например, таким характеристикам, как ликвидация лишних уровней организационных структур, повышение эффективности перераспределения целевых установок, функциональной нагрузки, полномочий органов управления, коммуникативных потоков, внедрение управленческих нормативов количественного характера, понижение удельного веса численности сотрудников управленческого аппарата, финансовых и иных расходов на его содержание и т. д. [8, с. 87].

Организационное перестроение должно быть ориентировано на ликвидации избыточных и дублирующих функций управленческих органов, четкой регламентации правоустанавливающих функций. В данном случае говорится о деятельности подразделений центрального аппарата на основе их переориентации на реализацию не практической работы, а функций управленческой направленности. Данные меры должны послужить повышению влияния МВД России на состояние дел в территориальных органах внутренних дел, в целом улучшить результативность деятельности ОВД.

По моему мнению, деятельность центрального аппарата должна быть направлена на обслуживание отраслей и объектов исключительно федерального уровня, а также на организацию раскрытия наиболее масштабных правонарушений и преступлений (носящих наибольший общественный резонанс), относящихся к компетенции ОВД.

Более того, в процессе оптимизации организационной структуры ОВД следует перераспределить имеющуюся штатную численность, функции и полномочия в системе Министерства внутренних дел между подразделениями на федеральном, региональном и районном уровне, чтобы основной количественный состав штатной численности личного состава перешел на низший уровень с передачей им соответствующих полномочий. Основная задача подразделений центрального аппарата должна быть направлена на реализацию функций стратегической организации и определения основных направлений деятельности федеральных ОВД.

Еще одним направлением оптимизации организационной структуры ОВД является интегрирование новых стандартов ресурсного и технологического обеспечения. Освоение и использование современных технологий представляет собой значимое условие достижения целевых функций административной реформы. Новейшие технологии должны внедряться в практику организации ОВД в процессе реформирования.

Следующий аспект оптимизации функциональной структуры ОВД в рамках административной реформы связан с упорядочением структуры госконтроля внешнего и внутреннего. В действительности же большое число подразделений ОВД, чьей основной компетенцией не является проверочная деятельность, вряд ли может обеспечить должный уровень контроля за деятельностью ОВД, однако может в значительной степени повлиять на продуктивность деятельности проверяемого подразделения. Эффективная система государственного контроля и является одной из задач административной реформы. Основные черты данной модели следующие:

1. Установление рамок функционального свойства госконтрольной деятельности.

2. Формирование четкой классификации административных органов, учреждений, должностных лиц, относящихся к разным ветвям и институтам государственной власти, выполняющих проверочные функции. Исходя из этого следует, что ОВД будет инстанцией различных административных органов законодательной и исполнительной власти. При указанных условиях и к ведомственному контролю предъявляются серьезные требования по реализации надзорной деятельности в отношении ОВД. В указанных обстоятельствах можно говорить о принципах комплексности, объективности, постоянства и т. д.

Следующее направление повышения эффективности организационной структуры ОВД – это борьба с коррупцией. Исходя из анализа, международных рейтингов, следует, что уровень коррупции в нашей стране невероятно высок, коррупционность должностных лиц, административных структур затрудняет развитие государственных организаций, предпринимательства и граждан, наносит им колоссальный урон. Системная и постоянная выработка правовых, организационных и иных механизмов противодействия коррупции, усиление прозрачности деятельности органов исполнительной власти являются соответствующими элементами реализации административной реформы в Российской Федерации.

В связи с чем необходимо создать и интегрировать специальные антикоррупционные механизмы в сферах деятельности ОВД с повышенным уровнем уязвимости коррупции, внедрить экспертизы изучения НПА и их проектов на коррупциогенность, расширить число антикоррупционных нормативных правовых актов, разработать ведомственные и региональные антикоррупционные программы, ужесточить санкции за коррупционные правонарушения, где исключить возможность санкции не иначе как связанной с лишением

ем свободы; агитировать общество на правосознание и исключение коррупционного поведения с его стороны.

Рассмотренные в данной статье аспекты оптимизации организационной структуры органов внутренних дел отражают далеко не исчерпывающий перечень направлений совершенствования структурного построения ОВД, оптимизация и совершенствование организационной структуры ОВД не должно являться самоцелью, однако необходимо для повышения эффективности их специальной деятельности.

«Особенностью механизмов социального управления является их непрерывное «старение» поскольку общественные процессы необычайно динамичны и сама оперативная система управления далеко не всегда поспевает за их течением, хотя и вносит в механизм соответствующие изменения, улучшения. Отсюда необходимость постоянного совершенствования механизмов, замены механизмов в целом или их отдельных компонентов новыми, отвечающими ходу реальных процессов в обществе». Это условие обеспечивает уточнение функций различных органов управления, их структурных подразделений, а также способствует уменьшению количества структурных единиц, структурных связей по горизонтали и вертикали.

Сделанные в статье выводы и практические рекомендации могут быть использованы для дальнейших научных изысканий в этой сфере, а также в практической деятельности подразделения органов внутренних дел при проведении организационно-штатных изменениях организационной структуры построения и функционала ОВД.

Список литературы:

1. Социальные структуры общества [Электронный ресурс]. URL: <http://socipolit.ru/sotsial-naya-struktura-obshhestva-2.html> (дата обращения: 04.08.2020).
2. Философский словарь. М.: Знание, 1975. 844 с.
3. Толковый словарь русского языка. М.: Азбуковник, 1999. 1324 с.
4. *Афанасьев В. Г.* Общество: системность, познание и управление. М.: Политиздат, 1981. 215 с.

5. *Сухарев В. Ф.* Проблемы совершенствования организационных структур органов внутренних дел: учебное пособие. М.: Академия МВД СССР, 1985. 172 с.
6. *Осадчая И. М.* Экономика. Толковый словарь. М.: ИНФРА-М, издательство «Весь Мир». Дж. Блэк. Общая редакция: д. э. н., 2000.
7. *Александрова С. Н., Атаманчук Г. В.* Формирование оргструктур управления МВД, УВД: втореф. дис. ... на соиск. уч. степени к. ю. н. М., 1994; Управление – социальная ценность и эффективность, М., 1995. 246 с.
8. *Андреев Н. А., Коробов В. Б.* Стратегическое управление в правоохранительной сфере: учебное пособие. М., 2013. 87 с.

АДАПТИВНАЯ МОДЕЛЬ ОРГАНИЗАЦИОННОГО ПОСТРОЕНИЯ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ВНУТРЕННИМ УГРОЗАМ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

А. Д. УЛЬЯНОВ,

*доцент кафедры управления
органами внутренних дел,
кандидат юридических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Ф. Р. ШАРИФЗОДА,

*начальник Академии МВД
Республики Таджикистан,
кандидат юридических наук,
доцент, генерал-майор милиции*

Аннотация. В статье исследуются проблемы адаптивности как организационной модели готовности системы МВД к гибкому реагированию на изменения внешних и внутренних условий, вызванных внешними и внутренними угрозами национальной безопасности, и рассматривается практическая реализация адаптивной модели в организационном построении органов внутренних дел Российской Федерации, Республики Таджикистан.

Ключевые слова: *адаптивность, национальная безопасность, гибкость структур, организационное построение, административные реформы, перестройка, передача функций, подразделения наркоконтроля, экстремизм, штабные подразделения.*

В мировой практике развитых демократических стран накоплен большой опыт полицейской организации. Известно множество вариантов моделей ее структурного построения, форм и методов осуществления полицейских функций. В них нет и, наверное, не может быть единообразия и унификации, но четко прослеживается одно – полицейская система является проекцией общей системы власти и управления. Она отражает ее основные черты и принципы функционирования с учетом сложившейся социальной действительности в сфере правопорядка – менталитета населения и власти,

правовой культуры, демографических, конфессиональных, региональных и иных особенностей и рассматривается в качестве инструмента социального обслуживания населения.

Закон Российской Федерации от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» стал фундаментом создания обновленного полицейского законодательства, предназначением которого является совершенствование деятельности ОВД по решению важных задач по обеспечению защищенности личности, прав и свобод человека и гражданина, противодействию внешним и внутренним угрозам национальной безопасности. В Республике Таджикистан стратегия реформы милиции определяет принципиально новое видение развития милиции Таджикистана, которое впитывает в себя мировой опыт разработки и использования такого рода документов, уроки прошедших этапов правоохранительной работы милиции, а также текущие реалии и перспективы ее дальнейшего развития [6].

При формировании социально ориентированной структуры управления ОВД важна оптимальная «обратная связь», мониторинг возросших запросов населения в правоприменительной практике. Федеральным Законом Российской Федерации «О полиции» регламентированы исходные положения деятельности полиции. Одним из них является принцип обеспечения общественного доверия и поддержки населения страны. Поэтому цель намеченных преобразований органов внутренних дел сформулирована достаточно конкретно – вернуть доверие граждан, обеспечить соответствие функционирования всех подразделений современной обстановке, повысить их возможности адекватного реагирования на происходящие динамичные процессы в обществе, которые связаны с возможным ухудшением криминальной ситуации. Целевые установки обуславливают поиск новых направлений повышения эффективности всей правоохранительной системы государства, построение основ принципиально новой модели деятельности органов правопорядка, которые в полной мере выражают национальные интересы демократического общества.

Развивая положения закона, в целях реализации пункта 8 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» в МВД России образованы общественные советы при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и его территориальных органах для учета потребностей и законных интересов граждан, обеспечения общественного доверия и поддержки граждан [8]. Это фактически является развитием провозглашенного Конституцией

Российской Федерации права граждан на непосредственное участие в управлении делами государства (ст.32 Конституции) и ставит деятельность полиции в зависимость от потребностей и интересов населения.

В теории управления существует понятие адаптивности, которое, определяется как способность государственного аппарата управления эффективно выполнять заданные функции в определенном диапазоне изменяющихся условий [19]. Чем шире этот диапазон, тем более адаптивной считается структура. Адаптивность характеризуется количественно-качественными показателями как некий уровень гибкости, при котором организационные структуры реагируют (приспосабливаются) на изменения ее внутренней и внешней среды. Адаптивность рассматривается в качестве промежуточного критерия, который оценивает способности госструктур воспринимать изменения среды функционирования.

Адаптивность в ее широком понимании рассматривается как модель готовности системы к гибкому реагированию на изменения внешних и внутренних условий. Особо острым этот вопрос становится в современных быстроменяющихся условиях. Между тем недостаточный уровень гибкости, при котором затрудняется либо медленно, с запаздыванием, происходит адаптация оргструктур и, соответственно, организация работы к изменениям в среде функционирования, означает угрозу эскалации уровня ее сложности. Множественность условий, в свою очередь, требует множественности ответных организационных, правовых, иных действий.

Так, основой успеха профилактики преступлений и правонарушений в Республике Таджикистан является адекватность предупредительных действий применительно к местным условиям, так как применение типовых превентивных мер на территории всей страны не может привести к желаемому результату. Поэтому задача профилактики правонарушений и преступлений вызывает необходимость формирования адаптивных механизмов и процедур, в рамках которых органы внутренних дел и местные исполнительные органы государственной власти, социальные и другие службы могли бы создавать условия и объединять усилия по поддержанию правопорядка и общественной безопасности.

В настоящее время важной проблемой становится выявление, раскрытие и расследование преступных действий, совершаемых с использованием информационно-коммуникационных технологий, которая приобрела глобальный характер в связи с цифровизацией всех сфер жизнедеятельности населения. По данным МВД России, в 2019 г. количество раскрытых преступлений данного вида вырос-

ло в полтора раза. Однако, учитывая быстроту распространения киберпреступности, разнообразие применяемых алгоритмов и способов их совершения, отсутствие единых подходов к предупреждению, выявлению и раскрытию, мерами лишь организационного и оперативно-розыскного свойства добиться кардинального улучшения ситуации невозможно. Предстоит формирование новых ведомственных структур, которые должны отличаться не только профессионально подготовленным кадровым составом, но и быть оснащены современным высокотехнологичным оборудованием. Хорошо понимая это, руководство МВД России подчеркивает, что «в условиях ограниченных кадровых ресурсов и сокращения расходов федерального бюджета продолжена работа по оптимизации организационно-штатного построения территориальных органов» [17]. Причем требуется не механический перенос форм и средств создания новых структур и перестраиваемых подразделений, а творческий, инновационный подход в создании гибких адаптивных моделей. Использование типовых организационных форм должно сочетаться с применением гибкости в механизме управления.

В теории управления применение адаптивной модели реализуется посредством принятия уполномоченными органами власти управленческих решений, которые, с учетом существенных изменений факторов внешней среды, вызовов и угроз национальной безопасности, динамики, уровня, структуры, географии совершаемых преступлений, административных правонарушений, путем их своевременного исполнения содержат в себе алгоритмы соответствующих преобразований в организационной структуре органов внутренних дел, принципах, формах и методах организаторской работы с целью обеспечения стабильности функционирования территориальных органов МВД России в осуществлении правоохранительной деятельности. Рассмотрим практическую реализацию адаптивной модели организационного построения органов внутренних дел.

Федеральный Закон «О полиции» – хоть и важная, но лишь часть законодательной системы обеспечения национальной безопасности государства. Поэтому актуализация адекватных мер противодействия внутренним и внешним угрозам может трансформироваться в организационных и правовых аспектах функционирования отдельных субъектов системы обеспечения национальной безопасности страны. Эта перестройка вызвана необходимостью повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти. В Российской Федерации в связи с образованием Федеральной службы войск национальной гвардии были внесены изменения и дополнения в законодательные акты, имеющие непосредственное

отношение к обеспечению национальной безопасности (например, в Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [1], в Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [2] и др.), в конечном счете они привели к перераспределению прав и обязанностей между субъектами обеспечения национальной безопасности.

Одним из важных направлений внутренней политики государства является организация миграционных процессов, которые смогут положительно отразиться на экономической и демографической обстановке государства. Решение обозначенной проблемы привело к принятию ряда федеральных законов и иных нормативных правовых актов, направленных на организацию миграционных процессов, защиту общества и государства от незаконного перемещения людей через российскую границу. Кроме того, в ходе административной реформы страны активно осуществлялось реформирование российской системы управления миграционными процессами в соответствии с новыми реалиями времени [4]. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральная миграционная служба в 2016 г. перешла в ведение МВД России, и в структуре центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации образовано Главное управление по вопросам миграции [5]. В результате принятых мер в 2018 г. российское гражданство получили почти полмиллиона человек. Это в два с половиной раза больше, чем среднегодовой показатель за последние 10 лет.

Передача функций ФМС России в систему МВД России логически вытекает из имевшегося в органах внутренних дел опыта исполнения контрольно-надзорных функций в регулировании миграционных процессов и стремлением к дальнейшему улучшению организаторской работы по становлению надлежащего контроля за миграционными потоками государственных органов, обладающих компетенцией в данной области деятельности [14, с. 7]. В структуре МВД России созданы подразделения по вопросам миграции, в том числе подразделения для временного содержания иностранных граждан [9]. Весь комплекс мер дал возможность сохранить тенденцию уменьшения уровня незаконной миграции, способствовал сокращению количества преступных деяний, совершаемых мигрантами на территории государства. На расширенном заседании коллегии МВД России Президент Российской Федерации В. В. Путин обратил внимание на сферу миграции, обеспечения четкого порядка оформления гражданства, создания надёжного заслона на пути незаконной миграции. Он отметил, что в данном

направлении необходимо совершенствовать законодательную базу, а главное – правоприменительную работу в рамках исполнения соответствующей концепции, рассчитанной до 2025 г. [16].

Структурные перестройки коснулись подразделений по контролю за оборотом наркотиков территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне. Подразделения наркоконтроля занимаются вопросами оперативного поиска, выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, сильнодействующих веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ; обеспечивают в пределах своей компетенции контроль за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и осуществление мер по противодействию их незаконному обороту [13]. По данным МВД России, всего в прошлом году было задокументировано более 190 тыс. уголовно наказуемых деяний в указанной сфере. Большая доля выявленных и расследованных наркопреступлений, установленных по ним лиц, а также почти 80 % изъятых запрещенных и подконтрольных веществ приходится на долю органов внутренних дел. В составе структурных подразделений (управлений и отделов) по борьбе с незаконным оборотом наркотиков территориальных органов МВД России сформированы подразделения по противодействию наркоугрозе в сети Интернет.

В системе МВД России структурированы подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции (ЭБиПК), которые являются самостоятельным оперативным подразделением территориального органа МВД России на региональном уровне, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции по поиску, выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений экономической и коррупционной направленности, в том числе с использованием форм и методов оперативно-розыскной деятельности. В рамках обеспечения экономической безопасности в 2019 г. органами внутренних дел задокументировано почти 89 тыс. преступлений в данной сфере, что составляет порядка 85 % от выявленных всеми правоохранительными органами [18]. Организационно-методическое обеспечение деятельности подразделения ЭБиПК осуществляется Главным управлением экономической безопасности и противодействия коррупции Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Для эффективного противодействия экстремизму в системе МВД созданы центры (группы) противодействия экстремизму, в число основных задач которых входит выявление, предупрежде-

ние, пресечение и раскрытие преступлений экстремистской направленности, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; проведение оперативно-розыскных, профилактических и иных мероприятий, направленных на защиту законных интересов личности, общества и государства в области противодействия экстремизму [12].

Активизация работы по борьбе с экстремизмом обусловливается тем, что в современный период антиобщественная деятельность экстремистски настроенных физических лиц и их группировок, направленная на нарушение законодательства Российской Федерации, приобрела значительные масштабы. Более чем на 80 % выросло количество установленных фактов организации деятельности экстремистских структур. В 2019 г. совершено более половины от общего количества зарегистрированных преступлений экстремистской направленности с использованием сети Интернет.

Возникновение в России экстремистских группировок связано с ложно понятыми основами демократического общества. Следует сказать, что демократия в рамках дозволенного дает возможность проявлять нетерпимость, но только до тех пор, пока последняя не угрожает социальным основам, правам и защищенности граждан. Государство берет на себя обязанность и полностью несет ответственность за противодействие экстремизму. Правоохранительные органы должны инициировать комплекс необходимых мер и реализовывать в рамках законности адекватные масштабам антиобщественные процессы, правовые и правоприменительные действия по защите общества и национальных интересов государства.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции», развивая положения Конституции Российской Федерации, содержит правовые нормы, регламентирующие вопросы сотрудничества полиции с государственными и муниципальными органами власти. Так, среди основополагающих начал деятельности полиции законодатель закрепляет принцип взаимодействия и сотрудничества (ст. 10 Закона). Согласно ему полиция в пределах своей компетенции обязана оказывать всемерную поддержку государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдении законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка (ч. 3 ст. 10 Закона). В ст. 6 Закона Республики Таджикистан «О милиции» подчеркивается, что милицейские подразделения решают поставленные перед ними задачи в тесном взаимодействии с государственными структурами, общественными

формированиями, а также с внештатными работниками милиции, населением. В свою очередь государственные органы, хозяйствующие субъекты всех форм собственности, учреждения и организации, их должностные лица, социальные объединения и население страны несут обязанность по оказанию помощи милиции в обеспечении общественной безопасности [3].

Практической реализацией совместной работы является разработка проекта и реализация государственных и муниципальных программ в сфере обеспечения безопасности и правопорядка. Целевое предназначение программ состоит в создании эффективной системы профилактики преступлений и правонарушений на административной территории, в предупреждении терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и проявлений экстремизма на территории муниципалитета; обеспечение защищенности правопорядка на территории муниципалитета. Результатом практического выполнения принятых программ совместной работы правоохранительных органов и местного самоуправления становятся достигнутые конечные результаты. Кроме того, нарабатываются различные формы и схемы их совместной деятельности, что находит свое отражение в организационно-правовых актах (договорах о сотрудничестве, программах, концепциях, стратегиях, разрабатываемых государственными и муниципальными органами совместно с отдельными правоохранительными структурами).

Конструктивная совместная работа полиции с органами местного самоуправления является реальной потребностью государственно-правового развития государства, способствует укреплению национальной безопасности страны и эффективному обеспечению конституционных прав и свобод граждан [15, с.120].

В соответствии с приказом МВД России от 1 декабря 2018 г. № 792 в структуре центрального аппарата МВД России создано Управление международного сотрудничества Министерства внутренних дел Российской Федерации (УМС МВД России), которое является самостоятельной структурной единицей центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своих полномочий функции Министерства по разработке и исполнению государственной политики и нормативно-правовому регулированию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, соблюдения основных положений государственного протокола и общепризнанных в международной протокольной практике норм. Управление выполняет функции головного подразделения систе-

мы МВД России по организации, координации и контролю в сфере международного сотрудничества.

В рамках повышения эффективности организационного построения МВД Республики Таджикистан, ликвидации дублирующих функций, рационализации организационной структуры органов внутренних дел, обеспечения центрального аппарата и его низовых подразделений высокопрофессиональными кадрами, повышения уровня предоставления государственных услуг населению милицией Таджикистана и создания благоприятных условий для работы личного состава проводится реструктуризация Министерства внутренних дел. На уровне центрального аппарата введена должность главного инспектора Министерства, создана Главная инспекция милиции. Введена штатная единица национального координатора по реформе милиции, который осуществляет работу по организации процесса надлежащего выполнения Программы реформы (развития) милиции и реализует комплекс мер по координации деятельности всех госорганов, стран-доноров, международных организаций, содействующих процессу преобразования гражданского общества и населения страны в направлении демократизации государства.

На уровне территориальных органов МВД РТ создаются милицейские участки на административной территории с численностью населения 35–40 тыс. человек. Территориальные подразделения состоят из 35–40 сотрудников милиции, что значительно расширяет доступность услуг милиции населению, дает возможность быстрого прибытия на место происшествия, оптимизирует формы и методы обеспечения общественного порядка, выявления, регистрации и своевременного учета обращений, заявлений, запросов и сигналов о преступных деяниях [7].

В оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел большого внимания требует решение проблем по дальнейшему улучшению аналитической работы. К настоящему времени сформированы аналитические структуры, разрабатываются и совершенствуются методики информационной и аналитической идентификации признаков экономических и налоговых преступлений, а также создаются поисковые системы превентивного выявления, дальнейшей группировки способов и схем их совершения, отслеживания ситуации в рамках компетенции федеральных межрегиональных и региональных органов внутренних дел.

В системе МВД Республики Таджикистан создан Научно-исследовательский центр, одной из задач которого является изучение и анализ отдельных направлений практической деятельности

органов внутренних дел, проведение научных исследований, обеспечение научного обоснования деятельности органов внутренних дел, выявление существующих недостатков и упущений в оперативно-служебной деятельности, разработка аналитически выверенных решений по повышению эффективности правоохранительной деятельности по противодействию внутренним угрозам национальной безопасности страны.

Изменились штабные подразделения в системе МВД России. В настоящее время с учетом оперативной обстановки и местных условий на окружном, межрегиональном и региональном уровнях в состав штаба входят Инспекции; подразделения анализа, планирования и контроля; подразделения контроля учетно-регистрационной дисциплины; подразделения обеспечения участия территориальных органов МВД России в деятельности антитеррористических комиссий и оперативных штабов; подразделения информационного обеспечения [10].

Ускорено внедрение в деятельность органов внутренних дел современных ИТ, поскольку недостаточное развитие телекоммуникационной инфраструктуры в части обмена информационными ресурсами в режиме реального времени (online) и организации актуального доступа к соответствующим сведениям значительно снижают возможности эффективного функционирования системы управления. На различных уровнях принята к эксплуатации интегрированная система информационных ресурсов, которая дает возможность удовлетворять потребности ОВД в своевременных и достоверных сведениях по всем направлениям оперативно-служебной деятельности.

В целях упорядочения деятельности подразделений территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации в области информационных технологий, связи и защиты информации в центральном аппарате, территориальных органах МВД России созданы соответствующие подразделения. В число задач входит осуществление эксплуатации автоматизированных информационных систем, а также единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России; организация бесперебойной связи территориального органа и обеспечение ее устойчивой работы; реализация мероприятий по противодействию техническим разведкам и технической (в том числе криптографической) защите информации [11].

Отмеченные и иные меры, несмотря на имеющиеся проблемы и нерешенные вопросы, позволяют выполнить поставленные перед органами внутренних дел задачи, сохранить стабиль-

ной оперативную обстановку в зоне ответственности ведомства. Этот количественно-качественный показатель свидетельствует о реально существующей адаптивной модели организационного построения в системе МВД России, Республики Таджикистан, учитывающей актуальные угрозы и вызовы национальной безопасности дружественных государств. В условиях ограничения и оптимизации кадровых ресурсов, сокращения материальных затрат государственного бюджета работа по совершенствованию оргштатного построения территориальных органов МВД дружественных государств будет продолжена в направлении создания современных структур и непрерывного улучшения механизма их деятельности.

Список литературы:

1. О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон РФ от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. федеральных конституционных законов от 30.06.2003 № 2-ФКЗ, от 07.03.2005 № 1-ФКЗ, от 12.03.2014 № 5-ФКЗ, от 03.07.2016 № 6-ФКЗ).
2. О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020).
3. О милиции: Закон Республики Таджикистан от 17 мая 2004 г. № 41 (в ред. закона РТ от 20.06.2019 № 1614) // http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=8251 (дата обращения: 15.03.2020).
4. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: Указ Президента РФ В. В. Путина от 31 октября 2018 г. № 622 // <http://kremlin.ru/acts/news/58986> (дата обращения: 30.03.2020).
5. О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: Указ Президента РФ В. В. Путина от 5 апреля 2016 г. № 156.
6. Стратегия реформы милиции на 2013–2020 гг. [Электронный ресурс]: указ Президента Республики Таджикистан от 19 марта 2013 г. № 1438 // Официальный сайт МВД Республики Таджикистан. Режим доступа: <http://mvd.tj/index.php/ru/>. Доступ свободный.
7. Программа реформы (развития) милиции на 2014–2020 гг. [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики

Таджикистан от 3 мая 2014 г. № 296 // Официальный сайт МВД Республики Таджикистан. Режим доступа: <http://mvd.tj>.

8. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668: приказ МВД России от 15 августа 2011 г. № 939 (ред. от 17.09.2015).

9. О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 (ред. от 04.09.2019).

10. О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приложение № 1 приказа МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 (ред. от 04.09.2019).

11. Типовое положение о подразделении информационных технологий, связи и защиты информации территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 2 июля 2012 г. № 660 «Об утверждении Типового положения о подразделении информационных технологий, связи и защиты информации территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. приказов МВД России от 07.04.2015 № 413, от 08.06.2016 № 306, от 26.05.2018 № 333).

12. Об утверждении Типового положения о центре (группе) по противодействию экстремизму территориального органа МВД России на региональном уровне и примерной модели организационного построения центра по противодействию экстремизму территориального органа МВД России на региональном уровне: приказ МВД России от 16 сентября 2013 г. № 714.

13. Об утверждении Типового положения о подразделении по контролю за оборотом наркотиков территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне: приказ МВД России от 30 апреля 2016 г. № 219 (ред. от 08.11.2019).

14. *Амельчаков И. Ф., Катаев О. В., Ряпухина И. А.* Генезис миграционной системы Российской Федерации // Проблемы правоохранительной деятельности. 2016 № 2.

15. *Безруков А.В.* Взаимодействие органов внутренних дел с другими органами публичной власти в сфере обеспечения правопорядка / Проблемы правоохранительной деятельности, 2016. № 2.

16. Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России 26 февраля 2020 г. // <http://prezident.org/tekst/stenogramma-zasedaniya-kollegii-mvd-rossii-26-02-2020.html> (дата обращения: 10.03.20).

17. Доклад Министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации В. А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 26 февраля 2020 г. // <https://mvdmedia.ru/news/official/sostoyalos-rasshirennoe-zasedanie-kollegii-mvd-rossii/> (дата обращения: 10.03.20).

18. Материалы Расширенного заседания коллегии МВД России 26 февраля 2020 г.

19. *Рысьмятов А. З., Дьяков А. А. Рысьмятова А. А.* К вопросу о формализации «закона наименьших» принципов его реализации и влиянии на структурную устойчивость системы // Научный журнал КубГАУ. 2015. № 112 (08).

СОЦИАЛЬНАЯ РЕАЛЬНОСТЬ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ И СПЕЦИФИКА РАБОТЫ ПОЛИЦИИ В ПЕРИОД ОГРАНИЧИТЕЛЬНО-КАРАНТИННЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

О. В. ФИЛИМОНОВ,

*заместитель начальника кафедры теории и методологии
государственного управления,
доктор социологических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Аннотация. В статье предпринята попытка экспресс-анализа практик жизнедеятельности социума, изменившихся в связи с пандемией, вызванной новым коронавирусом COVID-19, и решениями органов государственной власти по введению ограничительно-карантинных мероприятий. Выделены ряд типичных проблем, возникших в новой реальности: вынужденность самоизоляции, повышение градуса агрессии, введение новых обязательств (ношение масок, ограничение общения и пр.). Приведены данные социологических исследований отношения людей к данным ограничениям. Сделан акцент на особенностях полицейской деятельности в условиях соблюдения требований карантинных мероприятий.

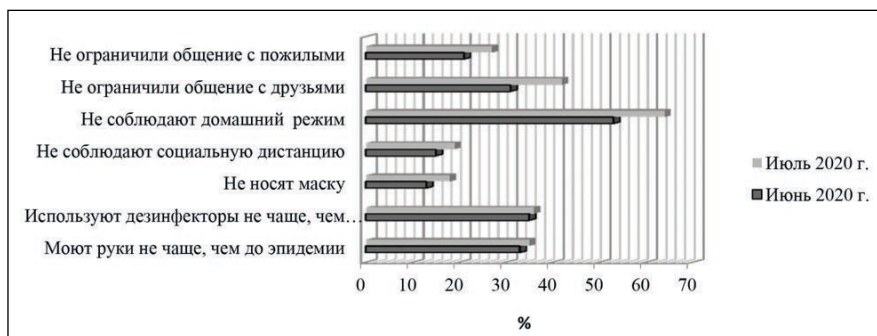
Ключевые слова: полиция, общественное мнение, коронавирус, COVID-19, QR-код, Big Data.

Эпидемия нового коронавируса SARS-CoV-2, вызвавшая тяжелое заболевание COVID-19, резко затруднила механизм реализации своих полномочий органами государственной власти. Устоявшийся порядок властного функционирования претерпел серьезные изменения. И одними из первых эти изменения на себе почувствовали сотрудники органов внутренних дел. Именно им во многом пришлось отвечать за решения органов власти, направленные на минимизацию последствий эпидемии вирусного заболевания.

Государственная власть отреагировала на факт эпидемии, начавшейся в Китае в декабре 2019 г., довольно быстро. Уже в январе 2020 г. в России был создан Оперативный штаб по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации под руковод-

ством заместителя Председателя Правительства РФ Т. А. Голиковой [1]. В марте решением руководства страны был создан Координационный совет по борьбе с коронавирусом, который возглавил председатель Правительства РФ М. В. Мишустин [2]. Одновременно решением Президента России В. В. Путина [3] была создана рабочая группа Государственного совета РФ по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции, которую возглавил мэр Москвы С. С. Собянин. Руководство созданными координационными органами первыми лицами государства может свидетельствовать о раннем понимании серьезности возникшей ситуации. Были приняты беспрецедентные меры, серьезно ограничивающие конституционные права и свободы граждан. Среди этих ограничений основными были социально-изоляционные мероприятия. Так, нерабочими днями был длительный период с 30 марта по 11 мая 2020 г. Большинство граждан (за исключением работающих на предприятиях безостановочного цикла, связанных с обеспечением жизнедеятельности людей и пр.) обязали находиться дома. В ряде регионов страны, где проживает львиная доля людей, был введен строгий пропускной режим. Можно без преувеличения констатировать, что данные ограничительные мероприятия потрясли представления граждан о стабильности своего существования. Далеко не все согласились на соблюдение этих правил, и особенно это касалось режимов так называемой самоизоляции (эвфемизм, на самом деле подразумевающий не добровольное, а административное запрещение выходить за пределы собственного жилья. За нарушение этого требования граждане могли быть привлечены к административной ответственности – штрафу от пятисот до тыс. руб. либо до 15 суток административного ареста по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ).

От граждан, попавших под действие ограничительного режима, тяжело было ожидать осознанного поведения – их опыт повседневной деятельности изменился кардинально. Сотрудники ФОМ провели исследование, как изменились актуальные практики людей в связи с ограничительными мероприятиями. Их спрашивали о простых вещах. Делают ли они чаще, чем до эпидемии: моют ли руки; используют дезинфекторы; носят маску; соблюдают социальную дистанцию и домашний режим; как изменилась частота общения с друзьями, пожилыми знакомыми. Данные опроса представлены за июнь и июль, когда уже можно оценить опыт прохождения пиковых ограничений, пришедших на апрель–май 2020 г. (см. диаграмму) [4].



Особенностью карантинных мероприятий стала и вынужденная необходимость круглосуточного нахождения членов семьи в ограниченном пространстве, зачастую без всякой возможности побыть наедине, что повысило градус раздражения людей друг другом и общей ситуацией. Это усугубилось невозможностью дистанцироваться от семейного дебошира. Как отмечают исследователи данного вида делинквентного поведения, «на учете в полиции стоит около 200 тыс. семейных дебоширов, однако истинные масштабы семейного насилия этими цифрами не исчерпываются вымещением агрессии и злости на ближних в период пандемии, в особенности на более слабых – женщинах, детях, престарелых и инвалидах...» [5, с. 69]. Были озвучены опасения, что «количество некоторых преступлений неизбежно вырастет. Во-первых, домашнего насилия и других преступлений между совместно живущими людьми станет больше: жертвы окажутся запертыми со своими мучителями. Злоупотребляющий алкоголем партнер, склонный к агрессии, больше не пойдет на работу или к друзьям. Школьник, которого поколачивает родитель, будет сидеть дома. У людей, находящихся на иждивении, будет гораздо меньше возможностей обратиться за помощью. В Китае, первым применившим массовые карантинные меры, количество заявлений о домашнем насилии утроилось (в провинции Хубэй) за время периода вынужденной изоляции. В стране уже наблюдается рост разводов» [6].

Редкие выходы по необходимости в магазин, аптеку или в поликлинику (так, в г. Москве это разрешалось не более двух раз в неделю) не снимали накопленную усталость. Люди зачастую выходили за пределы своего жилища в публичное пространство вне разрешенного периода времени. Отдельным фактором раздражения стало решение руководителей ряда субъектов ввести цифровые пропуска для поездок на личном или общественном транспорте [7]. Автор лично испытал на себе все трудности процесса внедрения этой нова-

ционной технологии: запросы не проходили, полученный пропуск не отображался в информационной системе и т. д. Внедрение данного порядка идентификации прав граждан на присутствие вне своего жилища потребовало дополнительных мощностей, внедрении QR-кодов с использованием технологии Big Data. Все это вводилось, что называется, «на коленке», со всеми сопровождающимися огрехами и проблемами, что также не могло не отразиться на снижении социального самочувствия граждан.

Закономерно встал вопрос: кто должен выступить основным субъектом социально-административного контроля за соблюдением подобных ограничений? Естественной структурой (помимо работодателей) и принявшей на себя «огонь» потенциального возмущения стали органы внутренних дел РФ в лице ее социально-контактных органов – полиции общественной безопасности: патрульно-постовой службы, инспекции по безопасности дорожного движения, участковых уполномоченных полиции. Конечно, для усиления привлекались сотрудники других полицейских служб, следствия и подразделений обеспечения; но основную тяжесть на себя все же взяли подразделения «наружных» служб. Фактически они выступали перед гражданами «лицом» власти, и именно на них могло (и выплескивалось) раздражение от введенных карантинных ограничений. Тем более что предметно изучающие вопрос соответствия требований ограничительного характера действующему законодательству приходят к выводу, что «составленные протоколы в отношении граждан, не соблюдающих «масочный режим» в г. Москва, являются незаконными» [8, с. 547].

В этой связи нам представилось интересным узнать, насколько повлияли административно-ограничительные действия полиции на оценку последней. Конечно, за столь небольшой отрезок времени невозможно получить значимые релевантные эмпирические данные, да и мы не ставили перед собой такой задачи. Но первый «срез» информации уже может быть показательным и могущим подвигнуть (в будущем) к более глубокому анализу.

Так, в социальных сетях прослеживается озабоченность общественности по поводу сохранности здоровья сотрудников полиции, которые выполняют свои обязанности, связанные с контактами с гражданами. «Ежедневно в столице заступают на службу около десяти тысяч сотрудников, – отмечает один из экспертов. – Каждому выдают всего по одной маске, хотя врачи рекомендуют менять ее каждые два часа. Полицейским, особенно из подразделений ППС и участковых уполномоченных, приходится очень много общаться с людьми, которые легко могут оказаться носителями коронавиру-

са. Поэтому кто-то шьет маски сам, кто-то покупает на свои деньги» [9]. В социальных сетях мнения о работе полиции по этому поводу зачастую носили выраженный эмоциональный окрас. Так, один из постов на популярном форуме прямо искрил заголовком «Работа полиции в условиях пандемии! Почему мы можем остаться без полицейских, которых наше государство не бережет». Некая Наталья Копылова написала: «... такое ощущение, что государство и Министерство внутренних дел думают, что наши сотрудники терминаторы и их не возьмет никакая зараза. И поэтому они должны работать круглосуточно с зараженными и потенциально зараженными людьми без масок и т. д... В условиях карантина и закрытия городов, думаю, может начаться хаос, грабежи, насилие и другие преступления очень опасного характера» [10].

В новостных лентах стала появляться информация, героизирующая повседневную служебную деятельность сотрудников органов внутренних дел. Так, один из сюжетов на НТВ был посвящен капитану полиции Станиславу Подосинникову, несущему службу в московском метрополитене. Специально отмечалось, что он не оставил свой пост в период пандемии, хотя имел уважительную причину – супруга была беременна. Новостной канал цитирует его высказывание: «Как сказал верховный главнокомандующий, каждый должен заниматься своим делом. Поэтому мы не можем брать отпуска в такой режим, так же как и врачи, и иные службы, которые занимаются обеспечением безопасности всего города» [11].

Таким образом, можно констатировать, что начавшаяся в 2019 г. пандемия нового коронавируса резко изменила не только повседневные практики людей, но и деятельность полиции по реагированию на противоправные проявления, связанные и необходимостью введения карантинных мероприятий. И государство, и граждане, и сотрудники органов внутренних дел оказались слабо готовы к действиям в новой реальности. Необходимо интенсифицировать обобщение изменившейся реальности и принимать управленческие решения, способствующие повышению эффективности реагирования и ликвидации последствий новых угроз.

Список литературы:

1. Правительство РФ (официальный сайт). URL: <http://government.ru/departments/556/events/> (дата обращения: 12.08.2020).

2. Правительство РФ (официальный сайт). URL: <http://government.ru/news/39151/> (дата обращения: 12.08.2020).

3. О рабочей группе Государственного совета Российской Федерации по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-NCOV: распоряжение Президента РФ В. В. Путина от 15.03.2020 № 73-ПП. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62990> (дата обращения: 12.08.2020).

4. Социологический исследовательский проект Фонда «Общественное мнение» «КоронаФОМ». Всероссийский опрос населения был осуществлен в период с 11 апреля по 10 июля; ежедневно опрашивалось 450 респондентов. Статистическая погрешность данных по Российской Федерации не превышает 4,2 %. Метод опроса – телефонный опрос. См.: Проект коронаФОМ (сайт). URL: <https://covid19.fom.ru/> (дата обращения: 12.08.2020).

5. *Шикула И. Р.* Пандемия коронавируса – катализатор преступности в российском обществе // Актуальные проблемы уголовного и уголовно-процессуального права: современное состояние и перспективы развития: сборник научных трудов кафедры уголовно-правовых дисциплин Института права и управления МГПУ. М., 2020.

6. *Кнорре А., Кудрявцев В.* Стоит ли бояться разгула преступности во время пандемии. Ведомости. 2020. 2 апреля // <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/04/03/827007-stoit-li-boyatsya>.

7. Об утверждении Порядка оформления и использования цифровых пропусков для передвижения по территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности в городе Москве: Указ мэра Москвы от 11 апреля 2020 г. № 43-УМ // URL: <https://rg.ru/2020/04/11/moscow-ukaz43-reg-dok.html> (дата обращения: 12.08.2020).

8. *Ефремова М. А., ШUTOва А. А., Никифорова А. А.* Новеллы уголовного законодательства в условиях пандемии // Вестник Удмуртского университета. Экономика и право. 2020. Т. 30. Вып. 4.

9. «Преступники сидят по домам»: как пандемия отразилась на работе полиции. РИА Новости (сайт) // URL: <https://ria.ru/20200412/1569876280.html> 1/10 (дата обращения: 12.08.2020).

10. *Копылова Н.* Как общаться с полицией во время пандемии. Рекомендации по общению при встрече с полицейскими во время самоизоляции. Лайфхакер (блог полезных советов) (сайт) // URL: <https://liferhacker.ru/author/nkopylova/> (дата обращения: 24.08.2020).

11. Как работают столичные полицейские во время эпидемии. НТВ (сайт) // URL: <https://www.ntv.ru/novosti/2326742/> (дата обращения: 12.08.2020).

ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ СТРАТЕГИИ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Н. В. ХОДЯКОВА,

*профессор кафедры психологии, педагогики
и организации работы с кадрами,
доктор педагогических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Аннотация: Управление личным составом в органах внутренних дел рассматривается с позиций социогуманитарного методологического подхода. На основе сопоставления регулятивов социогуманитарного подхода в управлении и ситуационно-средового подхода в педагогике обосновывается корректность применения достижений современной педагогики в определении стратегий управления персоналом. Выделяются и описываются четыре педагогические стратегии управления в органах внутренних дел, представляющие собой создание условий профессионально-служебной среды для адаптации сотрудника, его самостоятельной деятельности, генерирования им профессионально-личностной позиции, самоуправления и инновационной деятельности.

Ключевые слова: *управление персоналом, педагогическая стратегия управления, ситуационно-средовой подход.*

Управление личным составом играет решающую роль в функционировании органов внутренних дел, направленном на обеспечение стабильности государства, его конституционного строя и характеризуемом субординацией взаимоотношений сотрудников, нормативной регламентацией их деятельности. Решение сотрудниками ОВД оперативно-служебных задач сопряжено с воздействием на них средовых факторов опасности и риска, что, в свою очередь, повышает уровень ответственности руководителей за применяемые ими стратегии и тактики управления. Определение и реализация обоснованных стратегий управления персоналом не только обуславливают повышение эффективности деятельности органов внутренних дел в краткосрочной перспективе, но и обеспечивают длительное устойчивое развитие правоохранительной системы, которое позволит добиться реального движения вперед на пути построения правового государства и обеспечения общественной безопасности.

В современной методологии управления выделяют два качественно различающихся подхода к изучению процесса управления: *естественнонаучный* (на наш взгляд, точнее его было бы назвать технократическим – Н. Х.) и *социогуманитарный* [1]. Первый из них фокусируется на прагматических аспектах управления человеческим ресурсом, на технике управленческой деятельности, позволяющей минимизировать усилия и ресурсные затраты управляющей системы. Управляемая система (организация, коллектив) в этом подходе моделируется как механизм, состоящий из деталей, каждая из которых выполняет свою функцию. Сотрудник выступает исключительно объектом воздействия управляющего субъекта, при этом руководитель ориентирован на оптимальное использование человеческого потенциала этого сотрудника в качестве средства достижения целей управления. Управление в данном подходе носит манипулятивный характер. Наиболее известным представителем этого подхода является Ф. У. Тейлор.

Второй подход отражает амбивалентность в восприятии сотрудника одновременно и как объекта управления, и как субъекта самоуправления. В связи с этим допускается декомпозиция целей управления, а значит, и различия в траекториях достижения этих целей. Наиболее ярким представителем этого подхода является А. Маслоу, который утверждал, что не существует единственно правильного варианта управления людьми, деятельная активность людей детерминирована их качественно различающимися ведущими потребностями, поэтому ими нужно руководить по-разному [2]. Крайняя точка зрения апологетов социогуманитарного подхода образно выражена формулой П. Ф. Друкера: «Людьми не надо «управлять». Задача – направлять людей» [3, с. 22].

Социогуманитарный подход порожден постнеклассической парадигмой научного знания и акцентирует внимание в управлении на соотношении индивидуальных ценностей и целей с социальными. Объектом управления при таком подходе становится производственная среда, т. е. условия профессиональной деятельности всех субъектов, а виды управленческой деятельности, рассматриваемой в контексте взаимодействия «управляющий субъект – производственная среда», являют собой различные варианты организации среды, включая создание условий для медиации, модерирования, поддержки, фасилитации, сопровождения [5].

К сожалению, социогуманитарный подход все еще находится в стадии своего становления и пока не предлагает целостную, всесторонне продуманную и практически реализуемую стратегию управления, но ему может быть поставлен в соответствие *ситуа-*

ционно-средовой подход в педагогике, в разработке которого удалось получить продуктивные результаты, позволяющие проектировать процесс развития потенциала человека посредством поэтапного изменения условий социально-профессиональной среды, с которой он взаимодействует [6]. Однако прежде чем переносить полученные научно-педагогические результаты в область управления, следует специально остановиться на корректности такого переноса, на методологической совместимости обсуждаемых подходов.

Первый аргумент в пользу совместимости подходов связан с их общей принадлежностью к сфере человековедения и гуманистической научной парадигме. Оба подхода утверждают трансцендентное начало в человеке и ориентированы на позиционирование работника (будущего специалиста) в качестве субъекта своего профессионального труда (профессионального образования), чья активность детерминирована не столько внешним стимулированием и трансляцией чужих целей, сколько собственными мотивацией и целеполаганием, кто действует в соответствии со своими ценностями и личностными смыслами, а не только с заданными извне ориентирами, кто обладает свободой творческой самореализации в профессии (учебно-профессиональной деятельности) и не ограничивается сугубо исполнительской ролью. Речь идет об общей человекообразной (термин А. В. Хуторского) цели гуманистических образовательных и управленческих систем, состоящей в максимальном раскрытии и развитии человеческого потенциала, творческой самореализации личности, исключающих ее отчужденность от процесса и результатов профессиональной или учебной деятельности.

Второе обстоятельство, объединяющее названные подходы, связано с тем, что содержание управленческой и педагогической деятельности характеризуется взаимопроникновением. Так, деятельность любого руководителя немыслима без осуществления им педагогических функций обучения и воспитания персонала. В свою очередь педагогическая деятельность включает функцию управления образовательным процессом. Подтверждение этому находим в образовательных и профессиональных стандартах. Так, в федеральном государственном образовательном стандарте высшего образования по направлению подготовки 38.04.03 Управление персоналом (уровень магистратуры) среди компетенций, которые должен освоить выпускник, встречаем владение опытом преподавания и наставничества, использования современных образовательных технологий [7]. Если же обратиться к федеральному государственному образовательному стандарту высшего образования по направлению подготовки 44.04.01 Педагогическое образование (уровень

магистратуры), то в нем представлены такие компетенции, как готовность руководить коллективом, организовывать управленческий процесс с использованием инновационных технологий менеджмента [8]. Что касается профессиональных стандартов, то в профстандарте «Специалист по управлению персоналом» [9] находим такие трудовые функции, как развитие персонала, организация обучения, адаптации, стажировки персонала, а в профстандартах «Педагог профессионального обучения, профессионального образования и дополнительного профессионального образования» и «Специалист в области воспитания» [10, 11] среди трудовых функций обнаруживаем организацию, контроль и оценку различных видов деятельности обучающихся, руководство группой специалистов, развитие самоуправления обучающихся, организацию координации, сотрудничества и социального партнерства в области воспитания. Как видим, компетенции и функции субъектов управленческой и педагогической деятельности характеризуются определенной взаимной отраженностью и непротиворечивостью.

Третья причина, определяющая возможность переноса теоретических моделей из педагогической сферы в управленческую, состоит в том, что принципы и методы педагогической и управленческой деятельности во многом идентичны. Помимо уже упоминавшегося принципа гуманистической направленности к ведущим принципам и той, и другой деятельности относятся принципы: определения перспектив; информированности о состоянии базового процесса; дисциплины и активности; единства предъявляемых требований; рациональной организации деятельности; сотрудничества; справедливой и объективной оценки и др. К общим группам управленческо-педагогических методов относятся методы: проектирования и планирования процесса деятельности; стимулирования деятельности; организации деятельности; диагностики и контроля результатов деятельности. Таким образом, правила и способы организации процессов управления и образования также представляются схожими.

Возвращаясь к поставленной в данной работе задаче, кратко охарактеризуем теоретически обоснованные и доказавшие на практике свою эффективность педагогические стратегии управления персоналом. Специально оговоримся, что под *педагогической стратегией управления персоналом* будем понимать стратегию педагогического проектирования средовых условий профессионально-личностного развития сотрудников ОВД, которая реализуется субъектом управления – руководителем ОВД – посредством варьирования условий среды оперативно-служебной деятельности. Мы определяем четыре таких управленческих стратегии: 1) адаптации сотрудника; 2) само-

стоятельной деятельности сотрудника; 3) выработки сотрудником профессионально-личностной позиции; 4) самоуправления и инновационной деятельности сотрудника.

Адаптирующая стратегия применима в отношении сотрудников, начинающих свою деятельность в принципиально новой профессионально-служебной среде. Свойство новизны приобретает любая производственная среда, в которую попадает вновь назначенный сотрудник, либо среда, претерпевшая качественные изменения. Управление сотрудниками, находящимися в ситуации адаптации, требует:

- структурирования для них профессионально-служебной среды, т. е. объяснения им норм и правил, а также сложившихся в подразделении традиций деятельности и взаимоотношений;
- предъявление в среде ориентирующих алгоритмов, т. е. поэтапная трансляция руководителем (наставником) образцов профессиональной деятельности и служебного поведения;
- обеспечения эргономичности среды, т. е. дозирования объемов предъявляемой сотрудникам новой информации и психофизиологических нагрузок;
- обеспечения позитивной эмоциогенности среды, т. е. создание условий для благоприятного морально-психологического состояния сотрудников, в том числе посредством подкрепляющей оценки осваиваемой ими деятельности.

Стратегия организации самостоятельной деятельности сотрудников применима для успешно адаптировавшихся в новой профессионально-служебной среде сотрудников, которые нацелены на более активное взаимодействие с ней, мотивированы на применение на практике своих знаний, опыта и природных способностей, достижение успехов в деятельности. Данная управленческая стратегия реализуется через следующие действия руководителя со средой:

- обеспечение максимальной вариативности среды, т. е. предоставление сотрудникам в профессионально-служебной среде широкого диапазона возможностей для свободного выбора ими видов, способов и средств оперативно-служебной деятельности и коммуникаций;
- создание соревновательной среды, т. е. обеспечение сотрудникам привлекательных стимулов их активности, равных условий деятельности и справедливой оценки на основе объективных критериев успешности.

Стратегия выработки профессионально-личностной позиции сотрудников используется, когда сотрудники хорошо изучили среду, опробовали свои силы в среде и испытывают потребность в реф-

лекции накопленного опыта в форме профессионально-личностной позиции. Позиция представляет собой систему взаимосвязанных отношений сотрудника к профессионально-служебной среде и себе в этой среде. Для выработки и корректировки сотрудником своей профессионально-личностной позиции от руководителя требуется:

- создание герменевтико-диалогической среды в управляемом коллективе, т. е. условий для продуктивного и «понимающего» общения, безбоязненного высказывания сотрудниками своих мнений, в том числе критических;

- предъявление в среде профессионально-личностных позиций выдающихся сотрудников-профессионалов, авторитетных государственных и общественных деятелей, позиции самого руководителя;

- обеспечение условий для самокоррекции сотрудником своей позиции посредством социокультурной оценки представленных в среде точек зрения.

Стратегия поддержки самоуправления и инновационной деятельности применяется в отношении хорошо адаптированных сотрудников, добившихся определенных успехов в профессионально-служебной деятельности, иницирующих собственные предложения по оптимизации производственной среды, способных и готовых к практической реализации высказанных предложений. Эта стратегия осуществляется руководителем с помощью задания следующих параметров среды:

- минимизация регламентированности среды, т. е. свертывание постоянного управленческого контроля оперативно-служебной деятельности сотрудников;

- обеспечение гибкости и адаптивности среды, т. е. предоставление возможностей для ее трансформации сотрудниками;

- делегирование ряда управленческих функций сотрудникам, в том числе по оценке хода и результатов деятельности.

Данные последовательно реализуемые педагогические стратегии управления неизменно приведут к интегративному результату: под влиянием постепенно нарастающей активности сотрудников изменяется окружающая их производственная среда, а вместе с ней изменяются и они сами: накапливаются знания, опыт самостоятельной деятельности, рефлексии, творческой самореализации. И наоборот, игнорирование этих стратегий работы руководителя со средой может привести к дезорганизации всей управляемой системы, поскольку действующие на систему средовые факторы не станут предметом управленческой деятельности [12, с. 292].

Кратко охарактеризованные педагогические стратегии управления персоналом в органах внутренних дел позволяют обеспе-

чить дифференцированный подход к организации деятельности подчиненных сотрудников в зависимости от их индивидуальной ситуации взаимодействия с производственной средой. Последовательная смена описанных стратегий в управлении персоналом закономерна, т. к. опирается на психолого-педагогические механизмы поступательного движения сотрудников к более высоким уровням субъектной активности в их профессионально-служебном окружении и обусловлена ситуационно-средовой природой профессионально-личностного развития человека. Знание руководителем этой закономерной преемственности управленческих стратегий и их осознанное применение позволит избежать стихийного, в том числе негативного воздействия профессионально-служебной среды на подчиненных сотрудников, а значит, сделает управление более научно обоснованным и компетентным.

Список литературы:

1. Философия управления: проблемы и стратегии / под ред. В. М. Розина. М.: ИФРАН, 2010.
2. Маслоу о менеджменте: Самоактуализация. Просвещенный менеджмент. СПб.: Питер, 2002.
3. Друкер П. Ф. Задачи менеджмента в XXI веке. М.: издательский дом «Вильямс», 2004.
4. Епишкин И. А., Покусаев О. Н. Управление работниками умственного труда: теория и практика. М.: МГУПС (МИИТ), 2015.
5. Лепский В. Е. Субъектно-ориентированный подход к инновационному развитию. М.: Когито-Центр, 2009.
6. Ходякова Н. В. Ситуационно-средовой подход в проектировании личностно развивающих образовательных систем: дис. ... докт. пед. наук. Волгоград, 2013.
7. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 38.04.03 Управление персоналом (уровень магистратуры): приказ Минобрнауки России от 8 апреля 2015 г. № 367.
8. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 44.04.01 Педагогическое образование (уровень магистратуры): приказ Минобрнауки России от 21 ноября 2014 г. № 1505.

9. Об утверждении профессионального стандарта «Специалист по управлению персоналом»: приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 6 октября 2015 г. № 69/н.

10. Об утверждении профессионального стандарта «Педагог профессионального обучения, профессионального образования и дополнительного профессионального образования»: приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 8 сентября 2015 г. № 608н.

11. Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в области воспитания»: приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 10 января 2017 г. № 10/н.

12. Педагогика / под ред. Н. Ф. Гейжан. СПб.: издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 2020.

СИТУАЦИОННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МВД РОССИИ

К. М. ХОЛОСТОВ,

*заместитель начальника центра
командно-штабных учений,
кандидат технических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Аннотация: Рассматриваются вопросы внедрения методов и средств ситуационного управления в деятельность МВД России в контексте импликации данных методов и средств с иными методами управления, имеющими стратегический характер. Отмечается ошибочность представлений о ситуационном управлении как о виде управления, применяемом исключительно в экстремальных условиях и кризисных ситуациях. При этом показано, что данный вид управления весьма эффективен как в повседневном регулировании деятельности организации, так и в управлении в экстремальных условиях. Отмечены основные преимущества ситуационного управления, обеспечивающие предпосылки его широкого применения. Так, внедрение методов ситуационного управления в деятельность органов внутренних дел объясняется высокой оперативностью, которая обусловливается использованием автоматизированных систем ситуационного управления (далее – ССУ), основанных на инженерии знаний и обеспечивающих поддержку принятия управленческих решений, соответствующих формирующейся оперативной обстановке.

Показаны особенности анализа и классификации ситуаций, в том числе с позиции так называемой ситуационной осведомленности руководителя, которая, являясь комплексной характеристикой, включает в себя три базовых компонента: степень восприятия и оценки элементов текущей ситуации; уровень осознания и понимания текущей ситуации со стороны руководителя; качество прогноза будущего состояния управляемой системы.

Ключевые слова: *стратегическое развитие, ситуационное управление, регулирование деятельности организационных структур, органы внутренних дел, методы и средства управления, системы поддержки принятия решений, ситуационная осведомленность.*

Общеизвестно, что решение проблемы совершенствования государственного управления является одним из необходимых условий развития современного, экономически и социально развитого государства. Подтверждением данного тезиса служит опыт ряда молодых азиатских государств, достигших значительных успехов в своем развитии не в последнюю очередь за счет проведения административных реформ и совершенствования системы государственного управления [2, с. 3–43]. Этот очевидный резерв развития государственных систем трансформируется в отдельных отраслях деятельности, в том числе в сфере государственного управления. Находит он себя и в государственном управлении в сфере внутренних дел.

В последние годы широко применяется комплексно-целевой, программно-целевой подходы в управлении [8, с. 98–108; 9, 10], позволяющие сконцентрировать усилия и имеющиеся ресурсы на приоритетных или перспективных направлениях развития. Многие крупные корпорации, целые государства делают ставку на инновации, надеясь таким образом обогнать своих экономических и геополитических конкурентов. Эти стратегии весьма эффективны, что доказывается успехами таких моделей управления в различных областях: от экономики, социальной сферы и инфраструктуры до науки и образования.

В такой, казалось бы вполне успешной стратегии развития не хватает, и сегодня это становится очевидно многим, еще одного элемента – эффективного текущего управления (в смысле регулирования), обеспечивающего полноценное использование эффекта от развития перспективных проектов и дивидендов от внедряемых инноваций. Действительно, бессистемное и несберегающее текущее управление, и это справедливо для любой сферы, способно свести на нет все результаты, получаемые от реализации самых эффективных и безошибочных стратегий развития. В этой связи стали явно проявляться недостатки архаичного стиля «кабинетного» управления, в котором основной движущей силой, опорой и в то же время – главным тормозом в развитии являются руководители – чиновники, окруженные своим неповоротливым аппаратом и устоявшимися традициями управления.

В этом кластере управленческой деятельности тоже надо что-то менять в лучшую сторону на более перспективную и эффективную модель управления. Именно эту нишу в сфере управления – управления текущей деятельностью организации в различных внешних условиях и при различном внутреннем состоянии – призвано

занять ситуационное управление, являющее в этом смысле одним из элементов стратегического развития. Еще одной серьезной предпосылкой развития данного вида управления в МВД России, также как и в других силовых ведомствах, является требование оперативности и «точности» управления, что добавляет преимуществ ситуационному управлению, поскольку эти свойства являются его несомненными достоинствами.

Стоит отметить ошибочность представлений многих управленцев о содержании ситуационного управления как о виде, специально предназначенном для применения в кризисной ситуации или в экстремальных условиях. Конечно, этому есть и исторические предпосылки. Первые ситуационные центры или их прообразы были созданы для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, таких, например, как катастрофа на Чернобыльской АЭС в 1986 г. А первый крупный ситуационный центр на уровне целого федерального органа исполнительной власти был создан в 2000-х гг. в МЧС России – министерстве, призванном предупреждать, пресекать и устранять последствия чрезвычайных ситуаций. Однако успешное применение методов и средств ситуационного управления предопределило повсеместное внедрение и использование ситуационных центров (далее – СЦ) не только в МЧС России, но и в иных федеральных органах государственной власти [4, 12], региональных правительствах, крупных корпорациях, например ОАО «РЖД», ПАО «Сбербанк», ОАО «Роснефть». А с 2018 г. функционирует Ситуационный центр МВД России. В указанных структурах СЦ помогают разрешать не сколько кризисные ситуации, но в основном текущие задачи, связанные с преодолением угроз, предупреждением происшествий, прогнозированием негативного развития ситуации, то есть помогают осуществлять устойчивое текущее управление.

Успешность использования в управленческой деятельности ситуационных центров, применения методов ситуационного управления определяется преимуществами ситуационного управления, ставящего его на ступень выше традиционно используемых методов. Суть самого ситуационного подхода к управлению состоит в том, что результаты одних и тех же управленческих воздействий в различных ситуациях могут очень сильно отличаться друг от друга. Руководители (лица, принимающие решения, ЛПР) должны исходить из того, в какой ситуации они действуют. Каждому классу текущих ситуаций, состоянию внутренней и внешней среды, каждой системе и средствам управления соответствуют свои оптимальные требования к организации, методам и стратегии принятия решения [5].

К достоинствам ситуационного управления, предопределяющим его широкое внедрение, относятся следующие факторы.

1. Оперативность реакции на резкое (умеренно резкое) изменение текущей ситуации в целом или ее отдельных составляющих. Одновременно с этим высокая способность к мобилизации управленческих ресурсов, готовность к применению в любое время и в любых условиях.

2. Способность формировать базу знаний «качественных решений» на основе имеющегося опыта либо заранее до изменения ситуации на априорных данных.

3. Способность переноса, разработанных для одной системы управления методов и алгоритмов управления, базы знаний на иные системы управления без значительной потери качества управления.

4. Устойчивая связь между средствами автоматизации управления и методами управления, наличие действенных алгоритмов и математических моделей, разработанных специально для работы ССУ, позволяет автоматизировать процесс принятия решения.

Внедрению и широкому применению методов ситуационного управления в МВД России, как и в других структурах, препятствуют не только трудности организационного и материально-технического характера. Следует отметить и проблемы теоретического и научно-прикладного свойства. Так, полноценное использование ситуационного управления в целях, описанных выше, лежит именно в полном, в адекватном описании ситуаций, а также в верной их классификации. Если рассматривать проблему применительно к Министерству внутренних дел Российской Федерации и его территориальным органам (далее – ОВД), то надо исходить из того, что ОВД являются сложной иерархической системой, функционирующей в постоянно изменяющихся условиях. Для подобных систем обеспечить в базе знаний ССУ наличие полных аналогов всего многообразия текущих ситуаций является сложной, практически невыполнимой задачей. При этом наличие достаточного количества таких описаний позволяет применить для выработки решений интеллектуальных методов [7]. В частности, перспективным представляется переход от анализа классических категорий явлений и процессов, основанных на отношениях эквивалентности, к методам когнитивной (семантической) категоризации [3, с. 42–51], которые учитывают прототипичность ситуаций внутри одного класса, а также используют семантические меры близости категорий, моделируемых в так называемых концептуальных пространствах [10, 11, с. 191–202].

В настоящее время для эффективного решения задач классификации ситуаций предложена концепция ситуационной осведомленности (далее – СО), которая описывает наиболее общие

принципы подготовки и обработки информации для реализации ситуационного подхода в конкретных предметных областях [13, с. 17–341]. Ситуационная осведомленность включает в себя осознание того, что происходит во вне и внутри управляемого объекта, чтобы понять, как информация, события и собственные действия будут влиять на цели и задачи в текущий момент и в ближайшем будущем. Являясь комплексной характеристикой, она включает в себя три базовых оценочных компонента:

1. Степень верности восприятия и оценки элементов текущей ситуации.
2. Уровень осознания и понимания текущей ситуации со стороны руководителя.
3. Точность прогноза будущего состояния управляемой системы после применения управляющих воздействий.

Использование в ситуационном управлении указанных выше компонентов СО позволяет, оценивая через степень соответствия ситуаций внутри одной категории согласно семантическим мерам близости, осуществлять многокритериальную классификацию и прототипирование и обобщение ситуаций с учетом особенностей используемой системы управления [6]. Это повышает гибкость и скорость классификации, ее устойчивость к неточности входных и выходных данных.

Дополнительно предоставляется возможность обеспечивать контроль скорости V_s изменения текущей ситуации. Следует отметить, что для обеспечения своевременности реакции по управлению данная скорость должна быть не выше скорости $V_{\text{ЛПР}}$ принятия решений ЛПР. То есть для любых условий справедливо неравенство $V_s \geq V_{\text{ЛПР}}$. Для оценки данного фактора используют представления о мере уверенности ЛПР в правильности принимаемого решения Z_w , которая является функцией от времени $Z_w = f(t)$. При этом в период осознания ситуации $t_0 < t < t_1$ мера уверенности растет от полной неуверенности ($Z_w = 0$) до полной уверенности ($Z_w = 1$). Во временном промежутке принятия решения $t_1 \leq t \leq t_2$ мера уверенности всегда $Z_w = 1$. При исчезновении причинно-следственных связей между ситуацией и необходимой реакцией на нее в период $t_2 < t < t_3$ значение меры уверенности снижается $Z_w \rightarrow 0$.

Таким образом, ситуационное управление вполне заслуживает своего места в системе стратегического развития МВД России как перспективный и эффективный вид управления текущей деятельностью ОВД. При этом широкое внедрение методов и средств ситуационного управления требует разрешения ряда организационных, материально-технических проблем, наряду с которыми необходимо проводить дальнейшие прикладные научные исследования в области применения методов и средств ситуационного управления.

Список литературы:

1. Власов Б. Е. Программно-целевое управление в деятельности органов внутренних дел: теория и реальность // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 2 (18).
2. Красильщиков В. А. Азиатские «тигры» и Россия: страшен ли бюрократический капитализм? // Мир России. 2003. № 4.
3. Кучуганов В. Н. Ассоциативная семантика ситуаций и сюжетов // Искусственный интеллект и принятие решений. 2014. № 2.
4. Меньших В. В. Моделирование информационных систем центров ситуационного управления: монография / В. В. Меньших, О. В. Пьянков, И. В. Щербакова. Воронеж: Научная книга, 2010. 126 с.
5. Поспелов Д. А. Ситуационное управление: теория и практика. – М.: Наука, 1986.
6. Препарата Ф., Шеймос М. Вычислительная геометрия: введение. М.: Мир, 1989.
7. Рутковская Д., Пилиньский М., Рутковский Л. Нейронные сети, генетические алгоритмы и нечеткие системы / пер. с польск. И. Д. Рудинского. М.: Горячая линия: Телеком, 2006. 452 с.
8. Фридман А. Я. Концептуальные пространства как средство оценки ситуационной осведомленности при моделировании динамических иерархий / А. Я. Фридман // Вестник Кольского научно-го центра РАН. 2018. № 1 (10).
9. Фридман А. Я., Кулик Б. А. Когнитивная категоризация в многокритериальных задачах ситуационного управления. Пятнадцатая национальная конференция по искусственному интеллекту с международным участием КИИ-2016 (3–7 октября 2016 г., г. Смоленск, Россия). Труды конференции: в 3 т. Т. 2.
10. Харченко Л. Н. Программно-целевое управление региональными образовательными системами: монография. Москва, Берлин: Директ-Медиа, 2014. 126 с.
11. Холостов К. М. Понятие ситуации в контексте управления в правоохранительной сфере // Вестник Воронежского института МВД России. 2016. № 2.
12. Холостов К. М. Ситуационные центры как инструмент повышения эффективности управления // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 1.
13. Endsley M. R. Situation awareness: Progress and directions // A cognitive approach to situation awareness: Theory and application / S. Banbury & S. Tremblay. Aldershot: Ashgate Publishing, 2004.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКЕ СОТРУДНИКОВ ТЫЛОВЫХ СЛУЖБ МВД РОССИИ

А. А. ЦВИЛИЙ-БУКЛАНОВА,
*заместитель начальника кафедры
организации финансово-экономического,
материально-технического
и медицинского обеспечения,
кандидат юридических наук
(Академия управления МВД России)*

П. В. САМОЛЫСОВ,
*доцент кафедры организации
финансово-экономического,
материально-технического
и медицинского обеспечения,
кандидат педагогических наук, доцент
(Академия управления МВД России)*

Аннотация: Роль сотрудников тыловых подразделений органов внутренних дел Российской Федерации существенно возрастает, вырабатываются соответствующие методы работы, позволяющие своевременно реагировать на изменения социально-экономической ситуации. Масштаб и сложность материально-технического, продовольственного и медицинского обеспечения, особенности организации текущего ремонта и капитального строительства, противопожарной защиты объектов органов внутренних дел актуализируют потребность в систематической специализированной профессиональной подготовке сотрудников тыловых служб МВД России.

Ключевые слова: *тыловое обеспечение, профессиональная подготовка, концепция, органы внутренних дел, многогранная подготовка.*

Для любого государства на всех этапах его становления и развития проблема обеспечения национальной безопасности всегда остается актуальной. В условиях внезапно возникшей и стремительно разросшейся по всему миру новой коронавирусной инфекции

(COVID-19) вопросы обеспечения экономической безопасности государства приобрели особую практическую значимость.

Наряду с принятыми на уровне Президента и Правительства Российской Федерации мерами поддержки основных отраслей экономики [3, 4, 5], существенную роль в обеспечении экономической безопасности государства играют правоохранительные органы. Как никогда востребованы задачи по охране общественного порядка, собственности, защите жизни и здоровья граждан от преступных посягательств, охране прав и свобод человека, общественной безопасности. Успех и эффективность достижения поставленных целей во многом зависит от уровня основополагающих показателей, позволяющих оценить готовность органов внутренних дел выполнять возложенные задачи по всестороннему обеспечению «оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности подразделений МВД России, а также их боевой и мобилизационной готовности» [6].

К таким показателям относятся: 100 % уровень обеспеченности сотрудников органов внутренних дел материально-техническими (далее – МТС), медицинскими, санаторно-курортными, жилищными и иными средствами; недопущение перебоев в снабжении подразделений МВД России всеми видами МТС, включая транспорт, горюче-смазочные материалы, энергия, вода и т. д.; обеспечение своевременности планирования и осуществления закупок; обеспечение тыловых служб МВД России высокопрофессиональными сотрудниками.

Реализация указанных функций в этих областях возложена на Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – ДТ МВД России). Организация тылового обеспечения органов внутренних дел в современном, быстро меняющемся и нестабильном мире осуществляется в сложной экономической ситуации, в условиях оптимизации бюджетных расходов, действия санкций в отношении Российской Федерации, нестабильности курса доллара и евро, последствий пандемии 2020 г., значительного повышения цен и, как следствие, растущего недовольства общества.

Как никогда тезис «наша сила – в крепости тыла», оправдывавший себя на протяжении многих лет – в периоды войн и в мирное время, сейчас весьма актуален.

Особую значимость в таких условиях приобретают вопросы обеспечения стабильности кадрового состава тыловых подразделений, качественной подготовки и переподготовки высокопрофессиональных специалистов тыла, способных решать поставленные

задачи в оперативно меняющихся условиях. Задача усугубляется тем, что в практической работе органов внутренних дел нечасто встретишь специалистов, чей род профессиональной деятельности на протяжении многих лет связан с работой в тыловых службах. Большой отток кадров из тыловых подразделений становится причиной вынужденных мер – заполнения вакантных должностей специалистами в области следственной практики, оперативно-разыскной деятельности, обеспечения безопасности дорожного движения и других направлений МВД России. Также проблемным остается вопрос наличия у специалистов тыла органов внутренних дел профессионального образования в сфере тыла.

В связи с этим в условиях разработки отдельных концепций в части совершенствования тылового обеспечения органов внутренних дел Российской Федерации на 2019–2024 гг. – развития финансово-экономической деятельности Министерства с учетом предложений Министерства финансов и Федерального казначейства Российской Федерации; развития первичной медико-санитарной помощи в системе МВД России на период 2019–2024 гг. [7]; развития цифровой радиосвязи органов внутренних дел Российской Федерации – архиважное значение приобретают вопросы подготовки профессиональных специализированных кадров по тыловому обеспечению.

Одной из ведущих задач тыловых подразделений МВД России является организация размещения заказов для нужд МВД России, централизованного и иного обеспечения материально-техническими средствами органов, организаций и подразделений системы МВД России. Согласно законодательству Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок [2] «работники контрактной службы, контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок» (ст. 38), то есть сотрудники тыла, осуществляющие деятельность, связанную с организацией и осуществлением закупок, должны соответствовать конкретным квалификационным требованиям и систематически поддерживать этот уровень квалификации.

В 2015 г. Министерством труда России были утверждены профессиональные стандарты [8, 9], устанавливающие единые требования к содержанию и качеству профессиональной деятельности, определению квалификационных требований к специалистам в сфере закупок; прозрачность подтверждения и оценку профессиональной квалификации специалистов в сфере закупок; согласование требований рынка труда, обеспечение занятия всех должностей в сфере государственных и муниципальных закупок и развития сфе-

ры высшего профессионального образования. Безусловно, учет профессиональных стандартов «Специалист в сфере закупок» и «Эксперт в сфере закупок» позволяют оценить профессиональные качества действующих сотрудников контрактных служб и комиссий, совершенствовать систему подготовки и оценки профессиональных качеств кадров государственной службы.

«Использование стандартов и необходимость стандартизации деятельности тыла ОВД обусловлены практически функциональным типом связи между уровнем организованности, функциональности и продуктивности работы механизма управления тылом и профессионализмом, компетентностью сотрудников тыловых служб. Выработка, внедрение и массовое применение профессиональных стандартов в отношении ключевых категорий руководителей и специалистов служб тыла способствует формированию обученных и мотивированных сотрудников и создает благоприятный фон проведению изменений» [10].

Специализированная подготовка высококвалифицированных кадров для тыла МВД России до настоящего времени не осуществляется в образовательных учреждениях МВД России. Анализ реализуемых основных образовательных программ в образовательных организациях силовых структур показал, что указанное направление подготовки является достаточно проработанным и востребованным в системе высшего образования. В частности, программы подготовки сотрудников тыловых подразделений реализуются в образовательных организациях Министерства обороны Российской Федерации, Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в рамках двухуровневой системы профессионального высшего образования по укрупненной группе направлений подготовки 56.00.00 Военное управление:

- специальность 56.05.01 Тыловое обеспечение (специалитет);
- направление подготовки 56.04.08 Управление тыловым обеспечением (магистратура).

Аналогичный подход реализации подготовки кадров отмечен в образовательных организациях МЧС России, ФСИН России:

- направление подготовки 38.03.02 Менеджмент (бакалавриат);
- специальность 56.05.01 Тыловое обеспечение (специалитет);
- направление подготовки 38.04.04 Государственное муниципальное управление (магистратура).

Актуальным в такой ситуации видится решение вопроса об унификации и оптимизации подготовки специалистов для подразделений тылового и финансового обеспечения органов внутренних

дел по двухуровневой системе профессионального высшего образования: бакалавриат, магистратура.

В частности, Нижегородская академия МВД России в 2019 г. прошла процедуру лицензирования основной образовательной программы высшего образования – программы прикладного бакалавриата по направлению подготовки 38.03.01 Экономика, направленность (профиль) – экономическая деятельность в органах внутренних дел, целью которой является подготовка сотрудников финансовых и тыловых подразделений органов внутренних дел.

Академия управления МВД России, в свою очередь, наделенная функциями учебно-научного центра по реализации приоритетного профиля подготовки руководящих кадров для органов внутренних дел, с 2017 г. реализует программу магистратуры по очной и заочной формам обучения по направлению подготовки 38.04.02 Менеджмент (профиль подготовки «организация управления финансово-хозяйственной деятельностью»).

Безусловно, сотрудники тыловых подразделений проходят повышение квалификации в рамках обучения на высших академических курсах Академии управления МВД России, обучаются по направлению подготовки 38.04.02 Менеджмент в магистратуре, однако это не может устранить возникший пробел в подготовке квалифицированных специалистов тыла.

Под профессиональной подготовкой сотрудников тыловых служб органов внутренних дел будем понимать – многогранную подготовку сотрудников тыловых служб, повышение их квалификации и переподготовку по новым направлениям тылового обеспечения на протяжении всего срока службы.

К настоящему времени объем необходимых для профессионала знаний достиг такой величины, что традиционное обучение сотрудников тыловых служб не дает ожидаемого эффекта, а «научно-технический прогресс вызвал необходимость привести содержание образования в соответствие с современным уровнем развития науки и техники» [12, с. 120].

Так как требования к уровню знаний диктуются потребностями развития общества и уменьшить их не представляется возможным, то существенное увеличение времени обучения кадрового состава тыловых подразделений органов внутренних возможно лишь через многогранное обучение. На наш взгляд, единственный путь для решения проблемы повышения уровня образованности за приемлемые сроки в условиях постоянного роста объема знаний – разработка соответствующих методических средств обучения через установление межпредметных связей смежных дисциплин как эко-

номического цикла: менеджмент, бухгалтер и др., так и юридического цикла: гражданское право, конкурентное право, контрактная система, хозяйственное право, товароведение и др., с безусловным применением цифровых технологий [13].

Многогранную подготовку сотрудников тыловых служб органов внутренних дел необходимо концептуально определить через основополагающие компоненты, заложенные в программу подготовки обучающихся (действующих и будущих офицеров тыла):

- цель обучения как системообразующий элемент повышения компетентности;

- личностная готовность сотрудника тыловых служб МВД России к обучению «как элемент мотивации к обучению;

- непрерывность и открытость обучения как фактор самореализации сотрудника тыловых служб МВД России через взаимосвязь технологии обучения и технологии передачи знаний;

- жизненный опыт сотрудника тыловых служб МВД России как источник обучения;

- сотрудничество обучающегося и обучающего как фактор снятия барьера восприятия новых знаний;

- самоуправляемость обучающимся учебным процессом как условие развития коммуникативных способностей у сотрудника тыловых служб МВД России;

- логика и межсистемность содержания учебного процесса как преодоление барьера «оторванной от жизни теории» и реализации практического применения полученных знаний, умений, навыков;

- диагностика полученных знаний как объективная модель контроля качества усвоения знаний обучающимся;

- целостность и завершенность образовательного процесса на разных уровнях обучения;

- анализ и коррекция учебного процесса как методология построения и совершенствования цифровых обучающих программ» [11, с. 230].

Актуальность методологических средств профессиональной подготовки сотрудников тыловых служб с учетом многогранной подготовки очевидна и обусловлена:

- современным уровнем развития науки, на котором ярко выражена интеграция общественных, естественнонаучных и технических знаний;

- требованием к подготовке профессионалов в различных областях знаний в сбалансированном сочетании фундаментальных, специальных, гуманитарных и общественных дисциплин.

Трудность подготовки сотрудников тыла МВД России заключается в том, что в их функции входит организация снабжения органов внутренних дел для поддержания их боеспособности. Сюда входит своевременная доставка в полном объеме продуктов питания, обмундирования, оружия и боеприпасов, топлива, медикаментов и т. п. Также специалисты отвечают за логистику: использование автотранспорта части или подразделения для перевозки грузов, разработку оптимальных маршрутов и взаимодействие с другими подразделениями. Не стоит забывать и о приоритетных задачах, которые стоят перед всеми подразделениями полиции, – защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности, обеспечение общественной безопасности [1].

В связи с чем сотрудники тыловых служб МВД России должны быть не только функционально подготовлены к выполнению своих непосредственных должностных обязанностей, но и быть готовыми к постоянному повышению квалификации (систематическое обучение особенностям закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел проходит на высших академических курсах в Академии управления МВД России), быть готовыми к совершенствованию стиля профессиональной деятельности в соответствии со спонтанно меняющимися социально-экономическими условиями, готовыми к оперативному решению возникающих перед полицией задач.

С учетом изложенного актуальным, на наш взгляд, представляется рассмотрение Министерством внутренних дел вопроса об организации двухуровневой подготовки специалистов для подразделений тылового и финансового обеспечения органов внутренних дел по укрупненной группе направлений подготовки 38.00.00 Экономика и управление:

- направление подготовки 38.03.02 Менеджмент и (или) 38.03.01 Экономика (бакалавриат) – на базе образовательных организаций МВД России;

- направление подготовки 38.04.02 Менеджмент (магистратура) – на базе Академии управления МВД России.

Развитие этих направлений подготовки позволит обосновать необходимость организации базового комплексного обучения будущих офицеров тыла МВД России в единой многопрофильной образовательной организации с предварительным названием Академия тыла МВД России и на специализированных многопрофильных факультетах.

Список литературы:

1. О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900. // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.
2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. О внесении изменений в статью 15.1 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств»: Федеральный закон от 03 апреля 2020 г. № 105-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.
4. Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции: постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 № 434: // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.
5. О мерах поддержки системообразующих организаций: постановление Правительства РФ от 10 мая 2020 г. № 651 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.
6. Об организации материально-технического обеспечения в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 5 марта 2014 г. № 135 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.
7. Об утверждении Концепции развития первичной медико-санитарной помощи в системе МВД России на период 2019–2024 годов: приказ МВД России от 24 сентября 2018 г. № 615 // СТРАС «Юрист».
8. Профессиональный стандарт «Специалист в сфере закупок», утвержден приказом Минтруда России от 10 сентября 2015 г. № 625н // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.
9. Профессиональный стандарт «Эксперт в сфере закупок», утвержден приказом Минтруда России от 10 сентября 2015 г. № 626н // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.
10. *Гюев Г. В., Коледов М. В., Бирюлев М. Ю.* Механизм управления тылом как предмет стратегии организационных изменений в органах внутренних дел // Экономика, системы управления. 2016.

11. *Самолысов П. В.* Умение учиться – профессиональное качество государственного служащего // Информатизация общего, педагогического и дополнительного образования: Труды Международного научно-метод. симпозиума (СИО-2006). Мальта, 2006.

12. *Скаткин М. Н.* Методология и методика педагогических исследований: (В помощь начинающему исследователю). М.: Педагогика, 1986.

13. Цифровое право: учебник / под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. М.: Проспект, 2020. 640 с.

К ПРОБЛЕМЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОПЕРАТИВНО-СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

И. А. ЧАЛАЕВ,

слушатель Академии управления МВД России

Аннотация: Одним из основных механизмов повышения эффективности оперативно-служебной деятельности в органах внутренних дел является организация и проведение совещаний, классификация которых довольно разнообразна. Вместе с тем, основной акцент проводимых в органах внутренних дел совещаний ориентирован на спрос за результаты работы. В условиях постоянного реформирования системы, возросшего общественного контроля и растущего оттока кадров одним из резервов совершенствования деятельности ОВД является повышение уровень профессиональной подготовленности сотрудников за счет организации служебных совещаний.

Ключевые слова: *управленческая деятельность, эффективность, совещание, классификация.*

Современное функционирование ОВД находится под пристальным контролем не только надзирающих структур, но и общества в целом. Открытость и публичность информации о деятельности полиции для граждан неизбежно ведет к тотальному контролю с их стороны. В таких условиях ОВД должны работать безукоризненно и максимально эффективно. При таких обстоятельствах особое внимание уделяется организации оперативно-служебной деятельности внутри ведомства, в том числе за счет реализуемых механизмов управленческого воздействия [1, 2, 3, 6]. Один из наиболее распространенных и востребованных в практической деятельности способов выработки решений по проблемным вопросам является их рассмотрение в рамках совещания.

На сегодняшний день служебные совещания, проводимые в ОВД, являются неотъемлемой частью служебной деятельности любого руководителя, а их количество и видовое разнообразие достаточно существенны.

В целом, анализируя научные подходы к классификации совещаний, обратимся к систематизации, предложенной И. В. Гро-

шевым, который провел разделение в зависимости от следующих основных признаков:

- по периодичности (частоте) проведения: разовые, регулярные, периодические;
- по количеству участников: узкий состав (до пяти человек), расширенные (до двадцати человек), представительные (свыше двадцати человек);
- по степени стабильности состава участников совещания: с фиксированным составом, с приглашенными по списку, составленному для каждого совещания, комбинированные;
- по принадлежности общественных организаций: административные, научные и научно-технические, объединенные;
- по масштабу привлечения участников: международные, республиканские, отраслевые, региональные, областные, городские, районные, внутренние (в масштабе одной организации или ее подразделений);
- по месту проведения: местные, выездные;
- по назначению: вырабатывающие и принимающие решения (проблемные совещания), инструктивные (передача необходимых сведений и распоряжений сверху вниз по схеме управления для скорейшего их выполнения), подводящие итоги и дающие оценку принятым ранее решениям, оперативные (диспетчерские) [4, с. 34].

Анализируя складывающуюся в ОВД практику организации коллективного рассмотрения вопросов с учетом представленной классификации, нами выделены следующие виды совещаний.

Наиболее значимым и масштабным является коллегия. По сути, это расширенное межведомственное совещание, в рамках которого рассматриваются глобальные вопросы.

Следующим видом по значимости после коллегии необходимо выделить совещание. Совещание может проводиться ежемесячно, еженедельно, ежедневно. В зависимости от периода проведения совещания – рассматриваются соответствующие результаты оперативно-служебной деятельности: за сутки, за неделю, за месяц.

Кроме совещания при руководителе ОВД действует совещание при его заместителе – начальнике полиции. Особенность данного совещания в том, что в его работе принимают участие только руководители подразделений полиции, а круг рассматриваемых вопросов ограничен потребностями полиции, соответственно и решения распространяются только на нее.

Кроме того, необходимо выделить совместные совещания представителей различных служб по рассмотрению служебных вопросов. Наиболее распространенные – это между следователями и опе-

руполномоченными, дознавателями и участковыми уполномоченными полиции.

Наряду с совещаниями в органах внутренних дел действуют комиссии, которые также относятся к совещательным органам. Самые распространенные комиссии – это комиссия для проведения сверок полноты регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, аттестационная и по соблюдению режима секретности.

Комиссия для проведения сверок полноты регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях рассматривает вопросы учетно-регистрационной дисциплины и принимает меры по ее укреплению.

Аттестационная комиссия проводится в целях определения соответствия сотрудника замещаемой должности.

Комиссия по соблюдению режима секретности рассматривает вопросы обеспечения режима секретности и вырабатывает меры по его укреплению.

Осуществление процедуры приема-сдачи дежурств закладывает необходимость проведения еще одного вида совещаний, которое носит ежедневный характер. Так, в регионах широко распространена практика проведения ежедневных утренних рабочих совещаний, в рамках которых проводится анализ оперативной сводки за истекшие сутки, заслушивается отчет о проделанной работе ответственного от руководящего состава органа внутренних дел на региональном (или районном) уровне, ставятся на контроль значимые преступления.

В целях совершенствования организации научной и научно-технической деятельности, распространения положительного опыта в оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел организуются и проводятся семинары-совещания. Также нередки случаи организации совместных с заинтересованными ведомствами семинаров-совещаний на базе органа внутренних дел на региональном уровне, например совместных с представителями прокуратуры, суда.

В то же время для районного уровня одной из частых форм совещаний можно выделить межведомственные рабочие встречи, например между начальником отдела (управления) Министерства внутренних дел и районным (городским) прокурором, начальником ОМВД и главой местной администрации, в рамках которых решаются конкретные вопросы, однако такие встречи носят неофициальный характер, но решения, принимаемые в рамках таких встреч, имеют практическое значение.

Для того чтобы составить общее представление о совещаниях в ОВД, нами проведено мини-исследование на тему совещаний в органах внутренних дел, в котором приняли участие 40 сотрудников МВД по Чеченской Республике. Респондентам предлагалось выбрать из перечисленного списка наименований совещаний те, которые они считают лишними. Предложенный список составили такие совещания, как *ежедневные рабочие совещания при руководстве органа, еженедельные оперативные совещания при руководстве органа, еженедельные оперативные совещания при начальнике полиции, ежемесячные оперативные совещания при руководстве органа, ежемесячные оперативные совещания при начальнике полиции, коллегии и совместные совещания с другими правоохранительными органами*. В результате анкетирования 54 % опрошенных посчитали, что лишними являются еженедельные совещания при начальнике полиции, 30 % – совместные совещания с другими правоохранительными органами и 16 % – ежемесячные совещания при начальнике полиции. Анализ результатов анкетирования показал, что совещания при руководителе органа более значимо воспринимаются личным составом, чем при его заместителях, соответственно в первую очередь и в полном объеме исполняются протокольные решения начальника органа, а совещания при начальнике полиции – воспринимаются как дублирование функций.

Итак, подводя итог изложенному в данной статье, можно предложить несколько классификаций проводимых в ОВД совещаний:

- по видам на совещания: рабочие совещания, семинар-совещания, заседания комиссии, рабочие встречи;
- по периодичности проведения их можно разделить на разовые и периодические (ежедневные, еженедельные, ежеквартальные, полугодовые и годовые);
- по целям проведения мы разделили на 4 основных направления: подведение итогов работы за определенный период времени, анализ проблемных вопросов и выработка мер по их разрешению, научные и методические цели, оценка соответствия занимаемой должности;
- по масштабности привлечения участников разделили бы на межведомственные, ведомственные и усеченно-ведомственные;
- относительно территориальной распространенности разделили бы на министерские, региональные и районные;
- по доступу к информации, рассматриваемой в рамках совещания: на открытые и закрытые.

В то же время анализ практики показывает, что доля совещаний, организуемых с целью повышения уровня профессиональной компетентности сотрудников, от общего количества проводимых совещаний – ничтожно мала, что указывает на приоритет спроса за результаты работы нежели обучение личного состава. На фоне такого положения дел в органах внутренних дел начинают формироваться устойчивые негативные тенденции. Например, за период с 1 января 2014 г. по 1 января 2017 г. отмечено снижение научного потенциала МВД России: количество сотрудников и работников ОВД, имеющих научные степени доктора наук, сократилось на 52,2 %, а количество кандидатов наук – на 26 % [5, с. 10]. Одновременно с этим, некомплект за последние пять лет увеличился в два раза.

Таким образом, на современном этапе развития ОВД в условиях постоянно проводимого реформирования МВД России, сокращения численности личного состава и имеющегося некомплекта эффективное управленческое воздействие немыслимо без повышения уровня профессиональной грамотности сотрудников, и один из механизмов его реализации – это проведение научных и методических совещаний.

Выявленная многопрофильная классификация служебных совещаний, проводимых в ОВД, напрямую связана с разнообразием функций и задач, возлагаемых на данное ведомство. Каждый вид совещания обеспечивает должный уровень функционирования ОВД по различным направлениям служебной деятельности. Однако с учетом специфики организации оперативно-служебной деятельности, основанной на принципе единоначалия, различное дублирование совещательной деятельности негативно отражается на результативности ОВД.

Список литературы:

1. Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 29 августа 2014 № 736 (в ред. от 09.10.2019) [Электронный ресурс]. СПС «КонсультантПлюс».
2. Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ

МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 (в ред. от 01.02.2018) [Электронный ресурс]. СПС «КонсультантПлюс».

3. Об организации научного обеспечения и применения положительного опыта в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 18 марта 2013 г. № 150 (в ред. от 14.05.2019) [Электронный ресурс]. СПС «КонсультантПлюс».

4. *Грошев И. В. Поздняков, А. А.* Служебное совещание / Экономическая литература // Издание 1-е. Издательство «Питер», 2005.

5. *Латин В. О.* Стратегические приоритеты научного обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации / Стратегическое развитие системы МВД России: состояние, тенденции, перспективы [Электронный ресурс]: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. 2018.

6. Данные сайта МВД России / <https://мвд.рф/document/19639152>.

ОСВЕЩЕНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ АСПЕКТОВ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ДОСУДЕБНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ МВД РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПРОИЗВОДСТВО В ЭЛЕКТРОННОМ ФОРМАТЕ

Е. П. ШУЛЬГИН,

*адъюнкт 3-го факультета
(подготовки научных и научно-педагогических кадров)
Академии управления МВД РФ*

Аннотация. В статье освещены отдельные аспекты организационно-правового механизма в деятельности органов досудебного расследования МВД Республики Казахстан, осуществляющих производство в электронном формате.

Ключевые слова: правоохранительная деятельность, органы досудебного расследования, правовой механизм, электронный формат досудебного расследования, электронный документ, система электронного документооборота, электронная цифровая подпись.

Использование термина «правовой механизм», как правило, связано с необходимостью акцентирования внимания на том, что имеет место более или менее статичная, налаженная система обеспечения соответствующей группы общественных отношений, в том числе и в сфере правоохранительной деятельности. Фактически правовой механизм необходим для того, чтобы представить требующийся инструментарий для формирования соответствующего правового режима того или иного вида правоохранительной деятельности, который должен характеризоваться единообразием, однородностью, системностью соответствующих мероприятий, их бесперебойностью. Понятие «правовой режим» не лишено и социально-ценностного аспекта, то есть отражающего содержательно-сущностную характеристику правоохранительной деятельности.

Так, в частности, А. Ф. Кучин в отношении правового механизма публичного уголовного преследования указывает, что его «глав-

ной «деталью» следует считать «обвинение, через которое он приводится в движение и сообщает тем самым энергию для развития уголовного судопроизводства в целом» [1, с. 9].

В обобщенном виде правовой механизм любой формы правоохранительной деятельности представляет собой не только набор установленных законодательством правовых предписаний (статуту), но определенный порядок их апробации к реальным мероприятиям, выполняемым в ходе ее осуществления (динамику). В данном разрезе к настоящему времени более верным будет вести речь о стадии формирования правового механизма деятельности органов досудебного расследования Республики Казахстан, осуществляющих производство в электронном формате. Как совершенно справедливо указывает С. В. Шумилин, механизм реализации полномочий следователя – это динамическая система, основанная на своеобразном переводе действующих правовых предписаний в реализацию соответствующих полномочий, управляемая психической деятельностью должностного лица органа досудебного расследования [2, с. 15].

Таким образом, правовой режим следует оценивать не только как достаточную совокупность правовых предписаний, регламентирующих правоохранительную деятельность, но и как соответствующий набор организационных мероприятий по их непосредственной реализации. Одним из наглядных примеров в данном аспекте следует признать то обстоятельство, что непосредственно сам выбор электронного формата досудебного производства (альтернативного производству в бумажном формате) связывается с решением компетентного должностного лица (следователя). В данном случае правовое предписание (санкционирование возможности досудебного производства в электронном формате) реализуется в соответствующей организационной форме, что отражается на всей дальнейшей правоохранительной деятельности должностных лиц органов досудебного расследования.

В 2018 г. в деятельность должностных лиц органов досудебного расследования МВД Республики Казахстан был введен электронный формат производства по уголовному делу, являющийся к настоящему времени альтернативным по отношению к традиционному формату (на бумажном носителе). Правовой основой нововведения стал инструктивный документ Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, а именно утвержденная приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 3 января 2018 г. № 2 Инструкция о ведении уголовного судопроизводства в электронном формате [3].

Однако также существует ряд нормативных правовых документов, которые через призму электронного документооборота способствовали возможности осуществления в системе МВД Республики Казахстан досудебного расследования в электронном формате, именно о них и пойдет речь в данной статье.

Одним из таких нормативных правовых актов является Закон Республики Казахстан от 7 января 2003 г. «Об электронном документе и электронной цифровой подписи». В соответствии со ст. 6 указанного Закона принципами электронного документооборота, осуществляемого в государственных и негосударственных информационных системах, являются: 1) функционирование различных систем электронного документооборота; 2) использование электронных документов в любых сферах деятельности, где применяются информационно-коммуникационные технологии для создания, обработки, хранения и передачи данных; 3) передача электронных документов с использованием любых информационных систем [4]. Таким образом, указанный нормативный правовой акт еще в 2003 г. создал основу возможности внедрения электронного документооборота, в том числе и в правоохранительную деятельность. Хотя, справедливости ради, следует отметить, что сфера досудебного производства по целому ряду объективных причин (в частности, традиционной формализации уголовно-процессуальной деятельности) стала одной из последних в разрезе цифровизации.

Оценим основные положения указанного нормативного правового акта с точки зрения обеспечения правового механизма деятельности органов досудебного расследования, осуществляющих производство в электронном формате. Так, в соответствии с п. 12 ст. 1 указанного Закона «электронный документ – документ, в котором информация представлена в электронно-цифровой форме и удостоверена посредством электронной цифровой подписи» (аналогичная дефиниция содержится и в УПК Республики Казахстан). В свою очередь ст. 7 указанного Закона, именуемая «Требования к электронному документообороту», претерпела существенные изменения с момента первоначальной редакции. Так, изначально она была сформулирована следующим образом: «Электронный документ может быть создан, передан, сохранен и подан электронными средствами. Электронный документ, соответствующий требованиям настоящего Закона, равнозначен документу на бумажном носителе». С принятием Закона Республики Казахстан от 24 ноября 2015 г. 419-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам информатизации» редакция соответствующей части ст. 7 была изменена

следующим образом: «Электронный документ, соответствующий требованиям настоящего Закона и удостоверенный посредством электронной цифровой подписи лица, имеющего полномочия на его подписание, равнозначен подписанному документу на бумажном носителе» [5].

Таким образом, если равная юридическая сила электронного документа и документа на бумажном носителе была признана изначально, то в отношении оценки самого понятия «электронный документ» акцент был смещен с правил создания, хранения и обработки в сторону его верификации (удостоверения) посредством электронной цифровой подписи (далее – ЭЦП).

В соответствии с п. 16 ч. 1 ст. Закона «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» понятие ЭЦП определяется следующим образом: «Электронная цифровая подпись – набор электронных цифровых символов, созданный средствами электронной цифровой подписи и подтверждающий достоверность электронного документа, его принадлежность и неизменность содержания». Непосредственное воспроизводство электронной подписи осуществляется с помощью открытого или закрытого ключа ЭЦП. Открытый ключ ЭЦП представляет собой «последовательность электронных цифровых символов, доступная любому лицу и предназначенная для подтверждения подлинности электронной цифровой подписи в электронном документе». В свою очередь закрытый ключ ЭЦП определяется как «последовательность электронных цифровых символов, предназначенная для создания электронной цифровой подписи с использованием средств электронной цифровой подписи». В соответствии с ч. 2 ст. 10 цитируемого нормативного правового акта «закрытые ключи электронной цифровой подписи являются собственностью лиц, владеющих ими на законных основаниях. Лицо может иметь закрытые ключи электронной цифровой подписи для различных информационных систем. Закрытые ключи электронной цифровой подписи не могут быть переданы другим лицам».

Вопросы защиты от несанкционированного использования ЭЦП до настоящего времени не до конца решены в законодательстве Республики Казахстан. Так, согласно ч. 5 ст. 640 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях устанавливается административная ответственность за незаконную передачу закрытого ключа электронной подписи другим лицам [6]. Использование ЭЦП при организации досудебного расследования в электронном формате создает дополнительные специфические условия для возможностей фальсификации материалов. Здесь сле-

дует учитывать тот факт, что если тиражирование собственноручной подписи требует приложения определенных усилий (как минимум для того, чтобы подписать в каждом случае фальсификации имела визуальный признак аутентичности), то несанкционированное использование закрытого ключа ЭЦП значительно облегчает соответствующую задачу, что несет вполне очевидные риски. По нашему мнению, подобные случаи следует рассматривать как частный вариант совершения деяния, предусмотренного ст. 416 УК Республики Казахстан «Фальсификация доказательств и оперативно-розыскных, контрразведывательных материалов» [7].

Полагаем также, что назрела необходимость в ст. 384 УК Республики Казахстан «Незаконное изъятие документов, похищение, уничтожение, повреждение или сокрытие документов, штампов, печатей» предусмотреть закрытый ключ ЭЦП в качестве самостоятельного предмета соответствующих уголовно наказуемых действий.

Другим значимым документом в разрезе процессов цифровизации в Казахстане следует признать Закон Республики Казахстан от 24 ноября 2015 г. № 418-V «Об информатизации». В соответствии с указанным нормативным правовым актом сферой его регулирования «являются общественные отношения в сфере информатизации, возникающие на территории Республики Казахстан между государственными органами, физическими и юридическими лицами при создании, развитии, сопровождении, эксплуатации объектов информатизации, а также при государственной поддержке развития отрасли информационно-коммуникационных технологий» [8]. Однако следует признать, что терминология данного законодательного акта свидетельствует о том, что он направлен преимущественно на регламентацию вопросов информатизации сферы государственных услуг (в частности, п. 61) – ст. 1 содержит дефиницию «субъект получения услуг в электронной форме», а п. 62 ст. 1 – дефиницию «субъект оказания услуг в электронном формате». По этой причине прямое применение указанного нормативного правового акта к правоохранительной деятельности органов досудебного расследования вряд ли возможно. При этом отметим, что в Государственной программе «Цифровой Казахстан», утвержденной Правительством РК от 12 декабря 2017 г. № 827, также отсутствует упоминание о цифровизации в рамках юридической процессуальной деятельности [9].

Соответственно можно сформулировать вывод: нормативные правовые акты «общего» характера, за исключением отдельных дефиниций, не обладают достаточной степенью универсальности для их непосредственного применения в рамках досудебного про-

изводства в электронном формате, следовательно, в настоящее время требуется проведение большого объема работы, направленной на оптимизацию правоохранительной деятельности посредством усовершенствования нормативной правовой базы, обеспечивающей организационно-правовой механизм деятельности органов МВД Республики Казахстан, осуществляющих досудебное расследование в электронном формате.

Список литературы:

1. *Кучин А. Ф.* Правовой механизм публичного уголовного преследования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Кучин Александр Федорович. Нижний Новгород, 2004. 27 с.
2. *Шумилин С. В.* Теоретические основы и прикладные проблемы механизма реализации полномочий следователя в уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.09 / Шумилин Сергей Фёдорович. Воронеж, 2010. 42 с.
3. Об утверждении Инструкции о ведении уголовного судопроизводства в электронном формате: приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 3 января 2018 г. № 2 // Эталонный контрольный банк НПА Республики Казахстан в электронном виде. 2018.
4. Об электронном документе и электронной цифровой подписи: закон Республики Казахстан от 7 января 2003 г. № 370-II // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2003. № 1-2. Ст. 1.
5. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам информатизации: закон Республики Казахстан от 24 ноября 2015 г. № 419-V ЗРК // Казахстанская правда. 26.11.2015. № 227 (28103).
6. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V // Ведомости Парламента РК. 2014 г. № 18-II. Ст. 92.
7. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 226-V // Ведомости Парламента РК. 2014. № 13-II. Ст. 83.
8. Об информатизации: Закон Республики Казахстан от 24 ноября 2015 г. № 418-V // Казахстанская правда. 26.11.2015. № 227 (28103).
9. Государственная программа «Цифровой Казахстан» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Казахстан от 12 декабря 2017 г. № 827 // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000827/info> (дата обращения: 26.08.2020).

ИНСТИТУТ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ В УСЛОВИЯХ ВЫЗОВОВ И УГРОЗ ХХІ ВЕКА

Р.М. ЯНБУХТИН,

*доцент кафедры социально-гуманитарных
и экономических дисциплин,
кандидат социологических наук, доцент
(Уфимский юридический институт МВД России)*

Аннотация. В статье рассматривается проблематика полиции с позиции социально-философского и социологического знаний. Особое внимание уделяется определению природы полиции и полицейской деятельности, представлению полиции как социально-правового института, специфического ценностно-нормативного комплекса. Исходя из определения институциональных признаков, присущих полиции как социальному институту, в контексте дальнейшего развития правоохранительного института в условиях современных вызовов и угроз, поднимается вопрос о повышении ее социальной миссии в общественной жизни, развитии социальной направленности правоохранительной деятельности, связанной с расширением функций социальной помощи населению и осуществлением доверительного и партнерского взаимодействия с общественностью, общественными формированиями, средствами массовой информации и коммуникации, муниципальными органами и населением в современных условиях.

Ключевые слова: *полиция, российское общество, социальный институт, социальная направленность деятельности, социальная помощь, партнерское взаимодействие, общественность.*

Одним из важных общественных институтов, выполняющим специфические задачи в правоохранительной сфере, является полиция, воссоздание которой в начале 2011 г. в социально-политическом механизме Российской Федерации свидетельствовало о происходящих изменениях в государственном управлении и стремлении привести назначение и функционирование правоохранительного органа потребностям защиты прав и интересов населения, обеспечения правопорядка, противодействия преступности. Являясь основным подразделением органов внутренних дел Российской Федера-

ции, полиция нацелена на выполнение важных социально значимых задач в правоохранительной сфере – защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности, противодействия различного рода преступлениям [1].

Вместе с тем, несмотря на предпринятые государством правовые, организационные, кадровые, финансовые шаги в направлении совершенствовании деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, формирования и развития новой правоохранительной структуры – полиции, здесь по-прежнему сохраняют свою актуальность вопросы, связанные с организацией их деятельности, определением основных направлений, функций и задач деятельности, кругом полномочий, прав, обязанностей и ответственности сотрудников полиции. Как отмечают исследователи, несмотря на ряд положительных новшеств, нашедших закрепление в ФЗ «О полиции» (например провозглашение принципа открытости и публичности полиции, усиление общественного контроля и др.), закон о полиции «не в полной мере соответствует, с точки зрения его содержания и оформления, предъявляемым к нему высоким требованиям» [2, с. 105–111], «сам закон вносит достаточно мало по-настоящему принципиальных изменений в существующее до его принятия регулирование полицейской (милицейской) деятельности» [3, с. 3–15]. В этой связи и исходя из задач обеспечения национальной безопасности, поддержания правопорядка и построения эффективной правоохранительной системы в условиях расширения глобализационного пространства, роста информационных коммуникаций, угроз экстремизма и терроризма, религиозного радикализма, а также текущей пандемии коронавирусной инфекцией COVID-19, нам представляется перспективным вновь поднять вопрос о построении высокоэффективной полиции, отвечающей современным вызовам и угрозам.

В научной литературе проблемы полиции рассматривается с позиции социологического знания (С. В. Егорышев, Ю. Ю. Комлев и др.); анализа управленческих ее параметров (А. П. Ипакян); правоведения (Б. П. Кондрашова, Ю. П. Соловей, В. В. Черникова и др.). В соответствии с занимаемой позицией исследователи, рассматривая полицию как социальную систему, социальную организацию, различным образом определяют основные проблемы в организации и деятельности полиции и пути их решения. К примеру И. Б. Кардашова полагает, что в качестве основных направлений развития полиции выступают совершенствование нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность правоохранительного

органа, создание организационных структур, повышение результативности управленческой деятельности на базе современных информационных технологий, а также построение результативных механизмов в области кадрового и социального обеспечения, укрепления законности, увеличения финансового и материально-технического обеспечения, отвечающего современным требованиям, качественного улучшения межведомственных и международных связей [4, с. 10–13]. По мнению И. В. Гончарова, важными шагами на пути улучшения деятельности подразделений полиции выступают восстановление доверия граждан, переориентация правоохранительного органа на социально обслуживающую функцию, построение партнерских отношений с населением, профилактика правонарушений и разрешение проблемы социально-правовой защиты сотрудников полиции [5, с. 60–62].

Анализ имеющихся научных работ по проблематике полиции позволяет говорить не только о сложности в исследовании этого института общественной жизни, но и о необходимости комплексного и междисциплинарного подхода в ее изучении, выявлении сущности полиции, ее дефиниции, определении ее целей, задач, функций, структурного построения, основных принципов организации и деятельности, раскрытии ее роли и значения в общественной системе, а также поиска результативных управленческих методов и социально-правовых технологий.

В свою очередь считаем, что проблематику полиции следует в первую очередь рассматривать с позиции социально-философского и социологического знаний. Нас интересует, какова природа полиции и полицейской деятельности? В чем заключается социальная роль и миссия института полиции в российском обществе? Каковы приоритетные направления ее деятельности?

Общепринято в литературе представлять «полицию» (нем. *Polizei* от греч. *politeia* – управление государством, администрация) как систему государственных служб и органов по охране общественного порядка. С точки зрения юристов Б. П. Кондрашова, Ю. П. Соловей, В. В. Черникова, полицию следует понимать, как «учреждения и персонал, охраняющие жизнь и здоровье, имущество, общественный порядок и личную безопасность граждан» [6, с. 16–23]. С позиции И. В. Гончарова, «термин «полиция» является широким и компактным, объединяющим в одну систему все надзорно-принудительные органы, как милитаризованные, так и гражданские, которые применяют административное принуждение и административную юрисдикцию в целях охраны общественного порядка, то есть осуществляют полицейскую деятельность» [5, с. 60–62].

С нашей точки зрения, полиция как социальный институт предстает в качестве особого социально-правового института, специфического ценностно-нормативного комплекса, включающего определенные образы, символы, способы мышления и действий, традиции, нормы, правила, роли и статусы, осуществляющего управление общественными отношениями в правоохранительной сфере с целью защиты прав и законных интересов граждан, охраны общественного порядка и достижения общественной безопасности, обеспечения общественного спокойствия и согласия.

Понимание полиции как социального института требует с большим вниманием подойти к рассмотрению нормативно-ценностных, социальных, социокультурных и социально-психологических аспектов.

Комплексное и междисциплинарное понимание деятельности правоохранительного органа дает представление о полиции как социальном и правовом институте, как важном социальном механизме, регуляторе общественных отношений в правоохранительной сфере. Одним из важных условий повышения эффективности функционирования полиции как социального института является реализация институциональных образов, ценностей, норм и правил, отвечающих развитию общественных отношений, интересам и ожиданиям различных социальных групп и общностей.

Следуя данной методологической основе к рассмотрению проблематики полиции, мы представляем полицию не просто в качестве механизма организации общественных отношений, направленного на обеспечение охраны общественного порядка и противодействия преступности, но и как отвечающий социальному назначению институт, призванный для решения социально значимых задач в правоохранительной сфере, связанных с разрешением социально-правовых проблем граждан, оказанием им социальной помощи, установлением социального партнерства, осуществлением совместного и конструктивного взаимодействия с населением.

Рассмотрение правоохранительного института в контексте демократической модели общественного устройства позволяет выделить ряд следующих институциональных признаков полиции: 1) полиция – это ключевой институт исполнительной власти, главным назначением которого являются: защита прав и свобод граждан, охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности; 2) деятельность института полиции направлена на защиту прав и свобод граждан; 3) правоохранительная деятельность связана с минимизацией мер принуждения; 4) в правоохра-

нительной практике полиция ориентируется не на количественные, а на качественные показатели; 5) поддержание правопорядка осуществляется посредством партнерского взаимодействия полиции с общественными объединениями, муниципальными органами власти, населением; 6) осуществление общественного контроля за деятельностью правоохранительного органа.

Выделяя основные институциональные признаки полиции, можно вести речь о том, что полиция как институт демократического общества призвана осуществлять важную социальную роль, миссию в общественной жизни.

Также очерченные нами институциональные признаки позволяют более глубоко подходить к пониманию полиции как социальному институту и видеть тенденции и перспективы социальной направленности его функционирования в российском обществе.

Понимая, что в настоящее время вопрос о приоритетных направлениях деятельности полиции является одним из проблематичных и дискуссионных, мы все же считаем необходимым вновь обратиться к этой проблеме. Представляя полицию в качестве важного социального и правового института в России, отвечающего современным вызовам и угрозам, мы полагаем, что приоритетной задачей правоохранительного института является социальная направленность его деятельности, связанная с расширением функций социальной помощи гражданам и осуществлением доверительного и партнерского взаимодействия с общественностью, позволяющая подразделениям полиции при решении возложенных на них задач наиболее полно использовать социальный и общественный потенциал российского общества.

В связи с актуализацией социальной направленности деятельности российской полиции назрела необходимость сосредоточиться также и на социально значимых направлениях ее деятельности, отвечающих ожиданиям населения и современным вызовам и угрозам XXI в. В их числе: а) установление партнерских взаимоотношений полиции с общественностью, общественными формированиями, средствами массовой информации и коммуникации, муниципальными органами и населением в современных условиях; б) активное выявление социально-правовых проблем граждан и их своевременное решение; в) развитие социального потенциала территориальных органов МВД России; г) усиление профилактической, воспитательной, информационно-пропагандистской и идеологической деятельности; д) активное применение инновационных социальных

и информационно-коммуникационных технологий в деятельности правоохранительного института, ориентированных на профилактику правонарушений, культивирования в общественной жизни правовых и моральных ценностей и норм.

Список литературы:

1. О полиции: Федеральный Закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.
2. Калинин В. Н., Чувилкин К. В. Современная российская полиция: проблемы преемственности развития // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 6.
3. Густова Л. В., Чаннов С. Е. Полиция России: история становления и перспективы реформирования // Гражданин и право. 2012. № 1.
4. Кардашова И. Б. Развитие МВД России как субъекта обеспечения национальной безопасности. // Административное право и процесс. 2006. № 3.
5. Гончаров И. В. Создание в России полиции: переименование или изменение содержания // Российская юстиция. 2010. № 12.
6. Кондрашов Б. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Концептуальные идеи российского закона «О милиции» // Вестник Московского университета МВД России. 2006. № 3.