

Академия управления МВД России

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

*под научной редакцией заслуженного юриста
Российской Федерации, доктора юридических наук,
профессора А. М. Кононова*

*Сборник научных статей по материалам
Международной научно-практической конференции
9 ноября 2023 г.*

Москва • 2023

УДК 351.74
ББК 67.401.213
Г72

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: *В.В. Плотников*, доктор социологических наук, доцент (Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя); *А.И. Бахметьев*, кандидат юридических наук (ГУУР МВД России).

Г72

Государственное управление в правоохранительной сфере : сборник научных статей по материалам Международной научно-практической конференции (Москва, 9 ноября 2023 г.) / под науч. ред. заслуженного юриста Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора А.М. Кононова. – Москва : Академия управления МВД России, 2023. – 256 с.

ISBN 978-5-907721-05-0

Сборник сформирован по материалам выступлений на Международной научно-практической конференции, которая состоялась в Академии управления МВД России 9 ноября 2023 г.

В сборнике представлены научные статьи ученых и практиков, а также адъюнктов, соискателей и слушателей по отдельным вопросам государственного управления в правоохранительной деятельности.

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

Издается в авторской редакции.

УДК 351.74
ББК 67.401.213

ISBN 978-5-907721-05-0 © Академия управления МВД России, 2023

Уважаемые читатели!

Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Государственное управление в правоохранительной сфере» издан в преддверии нескольких юбилейных дат: в 2024 г. исполняется 95 лет Академии управления МВД России, 55 лет – кафедре теории и методологии государственного управления и 50 лет – кафедре организации деятельности органов внутренних дел центра командно-штабных учений.

На протяжении своей истории кафедры, подошедшие к этим знаковым юбилеям, не раз меняли и уточняли свои названия, но их роль в совершенствовании управленческой деятельности в системе МВД России оставалась неизменной.

Так, сфера деятельности кафедры теории и методологии государственного управления, образованной в 1969 г. как «кафедра научных основ управления и организации труда в органах внутренних дел», дополнилась теорией и практикой социального управления, общественных связей, геополитики и национальной безопасности.

Спектр научных интересов кафедры организации деятельности органов внутренних дел центра командно-штабных учений обусловлен названиями созданных в 1974 г. кафедр, преемницей которых она является: управления органами внутренних дел (уровней МВД, УВД, ГРОВД) и службы штабов органов внутренних дел.

Все лучшие научные традиции, сформированные на протяжении нескольких десятилетий, продолжают профессорско-преподавательским и переменным составом Академии управления МВД России. Научные достижения ведущей образовательной организации системы МВД России способствуют не только оптимизации образовательного процесса и внедрению в него инновационных подходов, но и принятию эффективных управленческих решений в оперативно-служебной деятельности органов и подразделений внутренних дел.

В современных условиях руководящему звену и исполнителям необходимы современное видение правоохранительных проблем, новые знания, умения и навыки в сфере государственного управления и обеспечения контроля за оперативной обстановкой. Поэтому, именно в рамках конференции, так важен обмен мнениями научно-педагогическо-

го коллектива и практиков, известных представителей научного сообщества и молодых ученых. Ряд их тезисов включен в настоящий сборник. Возможно, что не каждая авторская позиция по озвученным проблемам будет восприниматься однозначно, но заинтересованные читатели могут обнаружить новые идеи, появится повод для дискуссии, а значит, цель международной научно-практической конференции будет достигнута.

Редакционная коллегия

Содержание

Аникин В. Н. Стратегический анализ правоохранительной сферы и основные направления ее развития в Российской Федерации.	8
Анисифорова М. В. О концепте стимулирующего административного правоотношения	14
Аносов А. В. Органы внутренних дел как субъект программно-целевого планирования в системе региональной профилактики правонарушений	19
Антонов Н. И. Использование цифровых технологий в управленческой деятельности	26
Астапенко И. В. Факторы, влияющие на организацию и проведение служебных совещаний в органах внутренних дел ...	32
Богданов А. В. Цифровая грамотность как важнейший элемент профессиональной культуры современного руководителя органа внутренних дел Российской Федерации	39
Болдырев У. К., Эльгайтаров С. Ю. К вопросу о полномочиях начальника территориального органа МВД России на региональном уровне по обеспечению правопорядка	47
Важенина И. В. Модели полиции Джеймса К. Уилсона	57
Власов Б. Е., Кучерова Е. П. Сущность, структура и угрозы экономической безопасности интегрированных агроформирований.	60
Грамотеев С. В. Сравнительный анализ некоторых аспектов законодательства Российской Федерации и Великобритании в сфере обеспечения общественной безопасности при проведении шествий	67
Денисова Л. В. Традиционные ценности в формировании профессионализма сотрудников полиции	71
Демидов Н. Н., Лащёнов М. С. Проблемы повышения уровня доверия органам внутренних дел как важнейшее условие совершенствования управления в правоохранительной сфере	76

Захватов И. Ю., Волчанский А. А. Актуальные проблемы оказания практической и методической помощи подконтрольному органу (подразделению) внутренних дел.	81
Звонарева А. Ю. К вопросу внедрения инновационных подходов при подготовке информационно-аналитических документов в органах внутренних дел	88
Зуева О. В. К вопросу о роли изучения общественного мнения в деятельности руководителей органов внутренних дел ...	100
Ильянова О. И., Ишков Я. В. Производство по обращениям в отечественном государственном управлении: история и современность	105
Козырев М. С., Фадеев И. А. Международные методики оценивания эффективности государственного управления	113
Козырева С. В. Роль уполномоченного по правам человека в государственном управлении	120
Корнеев А. Ю. К вопросу о правовых аспектах организации органами внутренних дел профилактики правонарушений в лесопромышленном комплексе	126
Кубякин Е. О. Ценности как элемент системы социокультурных координат российской молодежи	132
Матанцев Д. А. «Copwatching» как вызов информационного общества органам внутренних дел	140
Можаева И. П., Габараев А. Ш. О некоторых вопросах организации планирования в системе МВД России	146
Рогова Н. Г. Правовая регламентация института обращений граждан в Российской Федерации	152
Саетгараев В. Ф. Цифровая трансформация антикоррупционной политики МВД России	161
Сафарзода Ш. Электронное делопроизводство в Центральной Азии	167
Синельщикова Н. А. Особенности, основные признаки и классификация правоохранительной деятельности Соединенных Штатов Америки	171
Смирнова У. С., Бондаренко Р. А. Корпоративная культура органов внутренних дел: понятие и специфика	178

Собиров С. Х. Использование электронного документооборота в деятельности правоохранительных органов в Центральной Азии: на примере Республики Таджикистан и Республики Казахстан	186
Соколов Е. В., Бальджанов К. О. Сущность и содержание системы управления в органах внутренних дел Российской Федерации	189
Степаненко Ю. В., Журавлёв В. В. Административное усмотрение в реализации отдельных мер государственного принуждения: проблемы теории и практики	196
Степанов В. А. Правовое регулирование организации деятельности следственных подразделений органов внутренних дел Российской Федерации	204
Тукаева Ф. А. Направления совершенствования информационно-аналитической работы в органах внутренних дел ..	211
Ульянов А. Д., Рыболовлева Н. С. О критериях разграничения пределов реализации полномочий отраслевой компетенции следственных подразделений территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях	216
Фадеев И. А. Полицейское дознание в США и Канаде	226
Халезов Н. Л. К вопросу об организации деятельности органов внутренних дел по противодействию коррупционным преступлениям	232
Чернова Е. Г. Отдельные аспекты организации правового контроля в деятельности руководителей территориальных органов МВД России	241
Чхутиашвили Л. В. Современные вызовы и тенденции в государственном управлении: цифровизация российского бизнеса	245
Юрченкова В. Н., Ильянова О. И. Институциональные механизмы регулирования взаимодействия органов внутренних дел и средств массовой информации.	248

Виктор Николаевич Аникин,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры теории и методологии
государственного управления
Академия управления МВД России
E-mail: VNaNikin18@yandex.ru

Стратегический анализ правоохранительной сферы и основные направления ее развития в Российской Федерации

Аннотация

В статье приводятся результаты стратегического анализа правоохранительной сферы на основе методов SWOT-анализа, PEST-анализа, позволяющего исследовать факторы, оказывающие прямое, косвенное и фоновое воздействие на правоохранительную сферу и определить основные направления ее развития в Российской Федерации. Научная новизна исследования заключается в попытке адаптировать и применить современные методы стратегического анализа и оценки характеристики внешней среды управления в интересах развития правоохранительной сферы.

Ключевые слова и словосочетания: правоохранительная сфера; стратегический анализ; методы стратегического анализа; основные направления развития.

Исследуя правоохранительную сферу с позиции системного подхода как «социальное пространство, характеризующееся отношениями, складывающимися в обществе по поводу обеспечения социальной безопасности личности, общества, государства от правонарушений и преступности» [2, с. 344], возможно применение методов стратегического анализа для определения основных направлений ее развития в Российской Федерации.

В теории стратегического управления в правоохранительной сфере данная категория справедливо рассматривается как системная целостность и объект стратегического анализа. На основании данного понимания содержания правоохранительной сферы ее стратегический анализ включает анализ преступности как предметной области стратегического анализа в управлении правоохранительной сферой. Технология комплексного анализа правоохранительной сферы содержит стратегический анализ внешней и вну-

тренней среды управления, а также стратегический анализ системы управления [1]. Вместе с тем, как системное образование, она включает в себя отдельные подсистемы, в т. ч. подсистему преступности и правонарушений, что не позволяет рассматривать ее в качестве объекта государственного стратегического управления и развития.

Проведенное изучение правоохранительной сферы как объекта государственного стратегического управления и развития показало, что данное системное образование состоит из системы профилактической, правоохранительной и правоприменительной подсистем, системообразующим ядром которых является законодательство, которое образует еще одну – центральную подсистему правоохранительной сферы. При этом преступность не входит в правоохранительную сферу, а относится к внешней среде, образуя самостоятельное системное явление. В отличие от классических, согласно теории менеджмента, взаимодействий объектов управления с внешней средой, в данном случае субъекты правоохранительной сферы не только учитывают факторы внешней среды управления, но и активно воздействуют на преступность, обеспечивая соблюдение конституционных прав и свобод граждан, безопасность общества и государства от преступных посягательств.

Таким образом, следует вывод, что одним из основных направлений развития правоохранительной сферы является совершенствование ее законодательной подсистемы, благодаря чему развиваются ее другие подсистемы – профилактики правонарушений и преступности, правоохраны и правоприменения.

Вместе с тем, рассматривая правоохранительную сферу как социально-правовое пространства, в котором устанавливаются и охраняются правовые нормы, обеспечивается соблюдение конституционных гарантий, прав и свобод, законность и правопорядок, общественная безопасность и эффективное противодействие преступности, она может быть подвергнута стратегическому анализу с применением соответствующих методов, используемых в менеджменте и адаптированных к правоохранительной сфере, наиболее изученными из которых являются:

- 1) стратегический анализ правоохранительной сферы с использованием метода SWOT-анализа [4, с. 151–157], результаты которого позволяют сформулировать возможные стратегии развития правоохранительной сферы (на примере сферы деятельности органов внутренних дел);

- 2) стратегический анализ правоохранительной сферы с применением метода PEST-анализа [5], позволяющего исследовать факторы, оказывающие прямое, косвенное и фоновое воздействие

на правоохранительную сферу (сферу деятельности органов внутренних дел) и определить основные направления развития системы обеспечения общественной безопасности;

3) стратегический анализ характера внешней среды правоохранительной сферы (сферы деятельности органов внутренних дел) на основании оценки степени нестабильности внешней среды в соответствии со шкалой И. Ансоффа, что позволяет определить наиболее эффективный метод стратегического управления органами внутренних дел из возможных для соответствующей характеристики развития оперативной обстановки:

- управление на основе экстраполяции тенденций – долгосрочное планирование;
- управление на основе предвидения изменений – стратегическое планирование, выбор стратегических позиций;
- стратегическое управление – управление на основе гибких экспертных решений [3, с. 69].

Анализ проводился по разработанной автором методике, адаптированной для правоохранительной системы, в процессе проведения практических занятий по учебной дисциплине «Теория и механизмы современного государственного управления» с обучающимися в Академии управления МВД России по программам магистратуры по направлениям «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент» и «Управление персоналом» в 2022–2023 гг.

В результате проведенного SWOT-анализа правоохранительной сферы (сферы деятельности органов внутренних дел) установлено, что к основным факторам, характеризующим сильную сторону ее состояния и развития, относятся: 1) организационная (иерархическая) структура органов внутренних дел; 2) полномочия органов внутренних дел в противодействии преступности и охране общественного порядка; 3) служебная дисциплина; 4) квалификация и компетентность сотрудников; 5) стабильное финансовое обеспечение и социальные гарантии; 6) централизованные базы данных; 7) традиции. В числе слабых сторон правоохранительной сферы определены: 1) высокая нагрузка на сотрудников; 2) недостаточная техническая оснащенность; 3) частые проверки; 4) устаревшие методы работы; 5) повышенный документооборот; 6) недостаточная подготовка управленческих кадров (управленческий потенциал); 7) коррупционная уязвимость.

К возможностям правоохранительной сферы в первую очередь отнесены 1) совершенствование правового регулирования; 2) использование административного ресурса; 3) внедрение новых

информационных технологий; 4) повышение профессионального уровня; 5) использование современных средств и методов; 6) привлечение кадров на конкурсной основе; 7) цифровизация. В числе угроз прежде всего названы: 1) коррупция; 2) нестабильная экономическая ситуация; 3) низкий уровень доходов населения; 4) несовершенство правового регулирования; 5) опережение развития новых технологий по сравнению с возможностями противодействия преступности в этой сфере; 6) повышение требований со стороны общества, снижение доверия населения и низкий имидж правоохранительной системы; 7) ухудшение отношений при взаимодействии с правоохранительными органами других стран.

Путем корреляционного анализа факторов (устанавливаются причинно-следственные связи и зависимости сильных и слабых сторон, угроз и возможностей) определена необходимость укрепления потенциала административных, информационных и кадровых ресурсов в качестве основных направлений развития правоохранительной сферы (ресурсная стратегия).

В то же время проведенный факторный анализ состояния и развития правоохранительной сферы с применением метода STEP-анализа показал, что основными факторами, оказывающими влияние на данные процессы, являются: 1) социально-экономический – считают 100 % экспертов, причем их мнения относительно социального и экономического факторов в отдельности разделились поровну – по 50 %; 2) культурно-географический (особенности территории и менталитет населения) – отметили 80 % экспертов; 3) правовой – 75 % экспертов.

К числу фоновых факторов отнесены: 1) геополитический (нестабильность политической обстановки); 2) эпидемиологический (связан с отвлечениями сил и средств на обеспечение установленных ограничений); 3) социально-демографический (связан с расслоением населения по уровню доходов).

В числе других факторов, косвенно влияющих на состояние и развитие правоохранительной сферы, назывались: организация деятельности правоохранительных органов; патриотизм, ответственность руководителей правоохранительных органов; справедливость должностных лиц при исполнении служебного долга; состояние культуры в обществе, в т. ч. в правоохранительных органах.

К факторам прямого (непосредственного) влияния на состояние и развитие правоохранительной сферы отнесены: 1) технологический фактор, связанный с развитием новых информационных технологий и недостаточным материально-техническим обеспечением правоохранительных органов (органов внутренних дел);

2) информационный фактор, связанный с имиджем правоохранительной системы (органов внутренних дел); 3) кадровое, материально-техническое, жилищное и социальное обеспечение правоохранительных органов (органов внутренних дел).

Корреляционный анализ взаимосвязей и взаимообусловленности указанных факторов позволяет обосновать в качестве основных направлений развития правоохранительной сферы:

- стратегию взаимодействия субъектов правоохранительной деятельности и населения на основе развития институтов правоохранительной сферы и гражданского общества;

- стратегию, направленную на поднятие авторитета субъектов правоохранительной деятельности в обществе (имиджевую стратегию).

Кроме того, проведенная на основе качественного анализа факторов внешней среды (применительно к сфере деятельности органов внутренних дел) с использованием Шкалы Ансоффа оценка степени ее нестабильности, выявила следующие характеристики данной среды:

1) привычность событий (уровень привычности событий) – привычные; в пределах экстраполяции опыта; неожиданные и совершенно новые (значения по шкале от 1 до 3);

2) темпы изменений – медленные; изменения сравнимы с реакцией правоохранительных органов; изменения происходят быстрее, чем реакция правоохранительных органов (значения по шкале от 1 до 3);

3) предсказуемость будущего – по аналогии с прошлым; путем экстраполяции; предсказуемые серьезные проблемы и новые возможности (значения по шкале от 2 до 3).

Суммарное значение характеристики правоохранительной сферы по Шкале Ансоффа составляет от 4 до 9, что соответствует стратегическому управлению на основе гибких экспертных решений (значение по Шкале Ансоффа 3.5 и выше) – ранжирование на основе стратегических задач, управление по слабым сигналам, управление в условиях стратегических неожиданностей, что требует оптимального правового регулирования управления развитием правоохранительной сферы и совершенствования управленческой деятельности правоохранительных органов.

Таким образом, на основании проведенного стратегического анализа правоохранительной сферы возможно определить следующие основные направления развития правоохранительной сферы:

1) совершенствование правового регулирования развития правоохранительной сферы (законодательная стратегия);

2) развитие административного, информационного и кадрового потенциала субъектов правоохранительной сферы (ресурсная стратегия);

3) развитие институтов правоохранительной сферы и гражданского общества и совершенствование их взаимодействия (институциональная стратегия);

4) поднятие авторитета правоохранительных субъектов в обществе (имиджевая стратегия);

5) совершенствование управленческой деятельности правоохранительных органов, их взаимодействия в обеспечении защиты прав граждан, общественного порядка и безопасности.

Список литературы:

1. *Андреев Н. А., Коробов В.Б.* Стратегический анализ в правоохранительной сфере: учебное пособие. Москва, 2012.

2. *Андреев Н. А., Коробов В.Б.* Стратегическое управление в правоохранительной сфере: учебное пособие. Москва, 2012.

3. *Берман А. А., Воробьев А.А.* Стратегическое государственное управление: учебное пособие. Казань, 2018.

4. *Майсак О.С.* SWOT-анализ: объект, факторы, стратегии. Проблема поиска связей между факторами // Прикаспийский журнал: управление и высокие технологии. 2013. № 1 (21).

5. *Спиридонова Е.В.* PEST-анализ как главный инструмент анализа факторов дальнего окружения // Современные научные исследования и инновации. 2017. № 3.

Марьям Владимировна Анисифорова,
*кандидат юридических наук,
начальник 2 отдела НИЦ № 4
ВНИИ МВД России,
доцент кафедры административного
права и процесса
Московский государственный
юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА), член НАСА
E-mail: maribuchneva@mail.ru*

О концепте стимулирующего административного правоотношения

Аннотация

В статье ставится вопрос о сущности современного государственного управления и предлагается руководствоваться не классической формулой «власти – подчинения», где преобладают жесткие методы и рычаги административно-правового воздействия на субъекты общественных управленческих отношений, а более перспективным восприятием, в котором результаты реализации этой привычной конструкции достигаются вне прямой «власти над людьми» и для установления согласованности воли и совмещения интересов участников таких правоотношений. Это не означает, что здесь отсутствует властный элемент, такого быть не может хотя бы потому, что в них всегда участвует орган государственного управления, чья деятельность органически связана с властью, но, тем не менее, объект управления в стимулирующих административных правоотношениях (стимулируемый объект) не привычно подчиняется, а инициативно и добровольно действует по воле стимулирующего субъекта. При этом к мысли о требовании нового понимания назначения государственного управления приводит «патология» социального времени, затрагивающая не сколько систему органов исполнительной власти и других публично-властных субъектов, ее реализующих, а первоначально самих граждан.

Ключевые слова и словосочетания: административное правовое стимулирование; стимулирующее административное правоотношение; стимулы в административном праве.

Правоотношение представляет собой такую форму существования социальных связей в обществе, которая полно, непосредственно и стабильно выражает качество возведенной в закон государственной воли – правовых установлений.

Юридическим определителем «правомерного» и «неправомерного» в сфере государственного управления являются само административное право и регулируемые на основе административно-правовых норм административные правоотношения. Границы их возникновения, изменения и прекращения, как верно написал классик административно-правовой мысли Ю. М. Козлов, определяются осуществлением функций государственного управления [3, с. 105]. Поэтому от целей и задач государственно-управленческой деятельности зависит фактическое содержание и направление развития административных правоотношений. При этом «на сегодняшний день еще нет оснований для вывода, что механизм административно-правового регулирования завершен в своем совокупном содержании», особенно отчетливо это проявляется исходя из особенностей функционирования административно-правовых норм, которые обуславливают его действие [4, с. 136]. Более того, он не стоит на месте, а шагает в ногу со временем и потому – должен отвечать тем социальным изменениям, что происходят в обществе и государстве. Можно даже огрубить эту мысль и сказать, что как когда-то функция подавления эксплуататоров в административном праве сменилась на функцию правоохраны, так и сегодня вполне естественно, что последняя должна смениться на новую и точно перспективную функцию правового стимулирования.

Ни одно государство не в состоянии с абсолютной точностью гарантировать то или иное поведение субъектов административного права, но в то же самое время оно призвано охранять предоставляемые им правовые возможности, контролировать исполнение юридических обязанностей и соблюдение юридических запретов. Однако и этого представляется недостаточным в современных условиях для того, чтобы поступательно и эффективно двигаться, и добиваться поставленных целей государственного управления, которые намечены во всех сферах жизни общества и государства. Перспективным решением в этом смысле представляются способы и средства административно-правового стимулирования и те административные правоотношения, которые возникают при их реализации. Стимулирующее административное правоотношение как передовой вариант административно-правовой связи участников административных правоотношений и важное условие эффективности государственного управления призвано в целом направлять в желаемом русле раз-

витие любой из сфер государственно-управленческой деятельности, предопределять и достигать цели их перспективного развития. И, что важно, эта общая задача позволяет осуществлять не только «позитивную» административно-правовую регуляцию (не связанную с нарушениями административно-правовых ограничений и запретов), но и противостоять административной деликтности, тем негативным социальным последствиям, к которым приводит совершение административных правонарушений.

Сущность стимулирующих административно-правовых отношений проявляется через особые правовые качества, которыми они наделяются. При этом нужно понимать, что стимулирующее административно-правовое отношение – это, прежде всего, административное правоотношение, а значит такое общественное отношение, которое основывается на властной природе государственного управления. Для понимания его специфики важно получить ответ на вопрос о том, как «власть», «властность» проявляют себя в нем. Традиционно властеотношения, то есть отношения, существующие по схеме «власть–подчинение», называются основным, если не первым, признаком административных правоотношений и раскрываются через «управленческую вертикаль» [1, с. 64]. Доминирование признака «властности» в административных правоотношениях связывается с тем, что: одной из сторон таких правоотношений выступает орган государственного управления (то есть они не могут возникнуть между гражданами); для их возникновения не требуется согласия обеих сторон; в них присутствует подчиненность воли и юридическое неравенство сторон и т. д.

С одной стороны, все эти тезисы должны восприниматься нами аксиоматично, но не хотелось бы абсолютизировать такую классическую связь между субъектами административного права, основанную на «сухой» подчиненности одной стороны другой, и в то же время противопоставлять отношения подчинения – отношениям неподчинения. Сама по себе общественная управленческая связь, возникающая в рамках административных правоотношений, гораздо сложнее и не может объясняться негибко, категорично. Да, действительно, термин «власть» имманентен государственному управлению, но из этого тезиса не следует обязательное подчинение воли невластного субъекта административных правоотношений воли публично-властного субъекта исполнительной власти. Вслед за В. С. Прониной скажем, что властность не следует отождествлять с состоянием подчиненности [5, с. 123], так, в стимулирующих административных правоотношениях стороны (стимулирующий субъект и стимулируемый объект) обладают равным положением

(могут быть как подчинены, так и не подчинены друг другу) и при этом в них присутствует властность. Она заключается, прежде всего, в монополии государства и органов государственного управления на правовую регламентацию общественной жизни, поскольку на принятие решения о закреплении административно-правового стимула требуется соответствующее публично-властное волевое решение. Другими словами, если традиционно власть понимается как управление, связанное с принуждением, то в нашем случае властность административных правоотношений обеспечивается через волевое отношение властвующего субъекта стимулирования, его способность навязать свою волю путем закрепления правовых установлений, имеющих очевидную выгоду для стимулируемого.

Решающая черта стимулирующего административно-правового отношения состоит в том, что сферой его возникновения и существования является государственное управление, при этом многообразие и специфика областей государственно-управленческой деятельности определяют характер и существо подобных правовых отношений. Важное значение имеет тот факт, что они могут протекать в праворегулирующей и правоохранительной плоскости; от того отличается и положение стимулируемых субъектов, которые несут на себе «печать» конкретного вида стимулирующего административного правоотношения. В одних случаях правовая действительность, связанная с реализацией административно-правового стимула, воплощается в жизнь через позитивные юридические факты, когда нет спорной (конфликтной) правовой ситуации, а в других – через негативные, чаще при совершенном административном правонарушении. Другими словами, предмет и пределы стимулирующего административного правоотношения связаны с конкретным основанием, которое повлияло на его возникновение и последующее развитие, и обуславливаются «триггером» в виде правомерного или неправомерного действия субъекта административного права либо даже события (допустим, сотрудниками МЧС России стимулируется деятельность граждан-добровольцев по тушению пожаров и проведению аварийно-спасательных работ посредством предоставления им машиномест на стоянках для личного транспорта, льгот на коммунальные услуги, снижения земельного налога и т. д.).

Стимулирующее административное правоотношение как модель поведения стимулирующего субъекта и стимулируемого объекта, взаимодействующих на основании административно-правовой нормы, подразумевает наличие определенной схемы предполагаемых действий, которые должны осуществлять лица для реализации административно-правового стимула. При этом, незави-

симо от того, на кого или что осуществляется стимулирующее правовое воздействие в рамках административных правоотношений, этот процесс тесно связан с индивидуальными свойствами человека (эмоциями, интеллектом, пережитым опытом и т. д.), то есть даже в тех случаях, когда объектом административно-правового стимулирования является не гражданин или группа граждан, а процесс, развитие которого требуется направить, привести в определенное состояние. Это объясняется тем, что никакой управленческий процесс и никакое управленческое состояние не могут существовать в отдельности от человека, человеческой деятельности, а фактическим основанием для возникновения любых стимулирующих административных правоотношений являются конкретные действия субъектов административного права [2, с. 123– 124, 131–132].

Список литературы:

1. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М. С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2020.
2. *Анисифорова М.В.* Административно-правовое стимулирование: монография. Москва, 2023.
3. *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. Москва, 1976.
4. *Попов А.И.* Административно-договорные правоотношения в механизме административно-правового регулирования // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права («Сорокинские чтения»): сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Аврутина Юрия Ефимовича в связи с 75-летием со дня рождения (25 марта 2022 г.) / под общ. ред. А.И. Каплунова; сост.: А.И. Каплунов, Н.М. Крамаренко. Санкт-Петербург, 2022.
5. *Пронина В.С.* Центральные органы управления народным хозяйством. Москва, 1971.

Александр Викторович Аносов,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры уголовной политики
Академия управления МВД России
E-mail: pdnrme@yandex.ru

Органы внутренних дел как субъект программно-целевого планирования в системе региональной профилактики правонарушений

Аннотация

Статья посвящена практике использования программно-целевого метода органами внутренних дел в процессе планирования мероприятий по профилактике правонарушений на региональном уровне, рассмотрены его основные преимущества и отличия от иных форм планирования, даны рекомендации по его использованию в процессе решения актуальных задач, исходя из особенностей криминогенной ситуации.

Ключевые слова и словосочетания: *программно-целевое планирование; криминогенная ситуация; профилактика правонарушений; управленческая деятельность органов внутренних дел; взаимодействие субъектов профилактики.*

Исполнение органами внутренних дел функций по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности подразумевает системный подход к решению возникающих задач, требующий концентрации усилий не только самих ОВД, но и ряда взаимодействующих правоохранительных органов, а также рационального использования имеющихся сил и средств с привлечением эффективных современных методов управления, к которым относится программно-целевое планирование с его четкой ориентированностью на достижение конкретных результатов.

Программно-целевое планирование представляет собой метод (по другим источникам – вид) управленческой деятельности, основа которого заключается в разрешении стратегических или оперативных задач путем постановки соответствующих целей, определения средств и ресурсов для их реализации, разработки и осуществления программных мероприятий на комплексной основе. Применение программно-целевого метода позволяет обеспечивать последовательность и взаимообусловленность принимаемых мер в соответ-

ствии со стратегическими целями, оптимизировать необходимые затраты на реализацию запланированных мероприятий, повысить координацию усилий различных ведомств в достижении поставленных целей, осуществлять эффективный контроль за результатами исполнения программных мероприятий путем установления соответствующих индикаторов. Дополнительным преимуществом программно-целевого планирования является возможность контроля и оценки эффективности расходования бюджетных средств на реализацию мероприятий, повышение прозрачности системы их распределения и снижение коррупционных рисков.

Программно-целевое планирование имеет свои особенности, которые ограничивают возможность и целесообразность его применения органами внутренних дел в определенных рамках. Это налагает определенные требования к системе разработки и реализации планируемых мероприятий как организационного, так и практического характера. Как справедливо отмечает Б. А. Райзберг, формальное и чрезмерное применение данного метода без должной проработки программы и формулирования целей, без научной основы ведет к снижению результативности реализации программ [4]. Данное положение относится в полной мере и к разработке региональных программ по профилактике правонарушений.

Прежде всего, необходимо отметить сложность и трудоемкость самого процесса подготовки проекта комплексной целевой программы. Сюда относится необходимость аналитической разработки обоснования планируемых мероприятий, причем не только с точки зрения потребности в их осуществлении, но обоснованности финансово-экономических затрат на ее реализацию. Комплексность программно-целевого подхода подразумевает интеграцию усилий нескольких субъектов реализации планируемых мероприятий, что неизбежно влечет за собой усложнение процедуры ее подготовки и согласования.

В целом ключевых отличий программно-целевого метода от других видов планирования несколько.

Во-первых, программные мероприятия не должны дублировать мероприятия текущей деятельности. Основанием включения соответствующего предложения в проект целевой программы является значительная сложность или невозможность его реализации в условиях решения повседневных задач (А. В. Казаков и А. Н. Приходько определяют подобную ситуацию как «инерционное развитие управляемой системы») [3, с. 62–67]. Формальный подход к разработке мероприятий целевой программы по принципу «лишь бы чем-нибудь ее наполнить» является недопустимым.

Во-вторых, разработка и осуществление программного мероприятия, как правило, предусматривает участие нескольких субъектов его реализации. В этом случае именно использование программно-целевого метода способно обеспечить комплексный характер воздействия и скоординированность усилий нескольких ведомств. Данный подход позволяет исключить дублирование одних и тех же функций, выполняемых разными субъектами реализации, а также минимизировать определенные пробелы и упущения ввиду ведомственной несогласованности или разобщенности.

Еще одним существенным отличием программно-целевого подхода к реализации мероприятий является необходимость привлечения дополнительного финансирования (как правило, из регионального или местного бюджета). С одной стороны, если предлагаемая мера не нуждается в дополнительном финансовом обеспечении и возможно ее реализовать в пределах текущего планирования, то и включать подобные предложения в целевую программу не имеет смысла. С другой стороны, необоснованное включение мероприятия с заложенным под него финансированием без достаточного обоснования значительно повышает риски коррупционных злоупотреблений при освоении выделенных средств.

Также следует учитывать, что, как правило, программные мероприятия имеют разовый характер, т. е. должны быть реализованы в установленные комплексной программой сроки и обеспечить достижение запланированного результата. Для организации и проведения длящихся или циклических мероприятий используются другие методы планирования.

Эффективность реализации мер по профилактике правонарушений во многом связана с наличием координации совместных усилий всех субъектов профилактики на различных уровнях. Данный подход в борьбе с преступностью основывается на ряде основных положений, таких как: постоянный анализ изменений преступности и ее причин; определение стратегии и тактики борьбы с преступностью с учетом реальных социально-экономических, политических условий; состояния общественного сознания, правоохранительной системы и др. [1, с. 93–99].

В отличие от ситуации десятилетней давности, в настоящее время решение комплексных задач по противодействию преступности осуществляется в рамках единых региональных целевых программ общественной безопасности. Исключение составляют программы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которые, как правило, принимаются в виде самостоятельного документа. Это обусловлено спецификой задач,

решаемых в рамках противодействия как преступлениям самих несовершеннолетних, так и в отношении них, наличием специализированных субъектов профилактики, взаимообусловленностью их функций в процессе реализации планируемых мероприятий, а также повышенной социальной значимостью вопросов защиты прав несовершеннолетних, процессов их социализации и обеспечения криминологической безопасности.

Необходимость использования программно-целевого метода органами внутренних дел в решении задач по профилактике правонарушений вызвана развитием новых межотраслевых и межрегиональных связей; наблюдаемыми тенденциями в структуре самой преступности, в том числе ее активной цифровизацией; изменениями в социально-экономической и политической жизни общества, предполагающими своевременное реагирование на складывающуюся криминогенную ситуацию в условиях ограниченности средств и ресурсов, а также другими факторами.

Анализ принятых в течение последних нескольких лет целевых программ региональной безопасности, включающих раздел профилактики правонарушений, показывает, что большинство мероприятий сконцентрировано вокруг вопросов повышения антитеррористической защищенности объектов жизнеобеспечения, совершенствования системы видеонаблюдения «Безопасный город», функционирования общественных объединений правоохранительной направленности, создания центров оказания психологической помощи и реабилитации людей, находящихся в трудной жизненной ситуации или освободившихся из мест лишения свободы, а также проведения отдельных мероприятий виктимологической профилактики. При этом ряд мероприятий фактически переписывается из программы в программу при завершении предыдущей и утверждении следующей с незначительными изменениями. В этом случае целесообразнее рассмотреть вопрос об утверждении данных мероприятий не в рамках целевых программ, а на постоянной основе в иных управленческих законодательных или исполнительных актах с обеспечением постоянного финансирования. С данной точки зрения можно воспринимать включение длящегося мероприятия в целевую программу в качестве способа ее апробирования в период действия программы, а в дальнейшем при подтверждении целевых показателей его эффективности утверждать данное управленческое решение в нормативном правовом акте долгосрочного характера.

Как отмечалось выше, принятию целевой программы предшествует достаточно длительный этап аналитической работы, связанный с обоснованием предлагаемых мероприятий, оценкой их целе-

сообразности, расчетом необходимых затрат и планируемых результатов. Особенностью разработки мероприятий целевой программы в сфере профилактики правонарушений, осуществляемой органами внутренних дел, является также необходимость подготовки аналитических сведений о состоянии криминогенной обстановки в регионе, а также причин и условий, способствующих совершению тех или иных правонарушений, требующих специальных криминологических мер реагирования или решения общесоциальных вопросов, направленных на их устранение или нейтрализацию. Важно учитывать не только сам комплекс детерминант совершения правонарушений, но и факторы, связанные с периодичностью или долгосрочностью их воздействия. Сюда относятся, в частности, проблемы нелегальной миграции, притока лиц, освободившихся из мест лишения свободы, террористической или экстремистской угрозы и др. В последнее время к ним добавились новые криминальные проявления, появившиеся на фоне проведения специальной военной операции, в виде диверсий, цифрового терроризма, вербовки шпионов и пособников, подстрекательства доверчивых лиц к совершению преступлений на объектах жизнеобеспечения, маскируемых как якобы социально одобряемое поведение, и т. д. Конкретный перечень подобных криминальных проявлений может значительно различаться на территории разных субъектов Российской Федерации, поэтому меры реагирования на федеральном уровне не в полной мере учитывают специфику ситуации в конкретном регионе [2, с. 97–101]. Формат целевой программы профилактики правонарушений или комплексной безопасности позволяет оперативно решать возникающие проблемы, при этом от качества проведенной органом внутренних дел аналитической работы, подготовки прогноза развития криминальной ситуации в регионе, расчета необходимых затрат на нейтрализацию возникающих угроз и использования всего арсенала форм управленческого воздействия во многом зависит эффективность и своевременность принимаемых профилактических мер.

Определенные проблемы возникают при подготовке проектов региональных целевых программ профилактики правонарушений с определением головного исполнителя. На протяжении достаточно длительного времени основным инициатором и ответственным исполнителем мероприятий правоприменительной и превентивной направленности в региональных программах являлись органы внутренних дел, однако с переводом финансирования территориальных ОВД исключительно на средства государственного бюджета подобный подход оказался не применим. Проблема решалась благодаря

передаче функций головного исполнителя как получателя финансирования из региональных или муниципальных бюджетов другим субъектам профилактики правонарушений, имеющим соответствующие полномочия, однако данное решение сказывалось на эффективности осуществления контроля за реализацией запланированных мероприятий.

В настоящее время в большинстве регионов России созданы специальные органы исполнительной власти по вопросам безопасности, которые, в отличие от комиссии по профилактике правонарушений, являются постоянно действующими органами, имеют соответствующий штат сотрудников и способны в оперативном порядке решать возникающие вопросы. В разных регионах они имеют разное название (министерство общественной безопасности, департамент региональной безопасности и противодействия коррупции, комитет общественной безопасности и т. д.), однако обладают схожим набором полномочий и уполномочены на принятие управленческих решений в данной сфере. Наличие подобного органа исполнительной власти, напрямую заинтересованного в решении проблем противодействия преступности и обеспечения общественного порядка, позволяет существенно повысить координацию совместной деятельности субъектов профилактики, обеспечить систему контроля за исполнением поставленных задач и решить проблемы финансирования планируемых мероприятий.

Таким образом, использование программно-целевого планирования в деятельности органов внутренних дел предоставляет дополнительные возможности реализации функций, связанных с профилактикой правонарушений, с учетом привлечения дополнительного финансирования, координации сил, средств и ресурсов нескольких субъектов предупредительной деятельности, а также особенностей криминогенной обстановки в регионе.

Список литературы:

1. Аносов А. В., Титушкина Е. Ю. Реализация программно-целевого метода в государственной программе Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» и региональных программах правоохранительной и антикриминальной направленности // Актуальные проблемы применения программно-целевого метода управления в деятельности территориальных органов МВД России: материалы научно-практической конференции. Москва, 2016.

2. *Власенко В. В., Жеребченко А. В.* Государственные региональные и муниципальные программы в сфере профилактики правонарушений (опыт Ставропольского края) // Вестник Московского университета МВД России. 2021. № 2.

3. *Казаков А. В., Приходько А. Н.* Опыт и современное применение программно-целевого (проектного) управления в Российской Федерации // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2021. № 3 (Ч. 1).

4. *Райзберг Б. А.* Целевые программы в системе государственного управления экономикой: монография. 2-е изд., испр. Москва, 2018.

Николай Иванович Антонов,
адъюнкт 3-го факультета
Академия управления МВД России
E-mail: nikoolas@mail.ru

Использование цифровых технологий в управленческой деятельности

Аннотация

В статье рассматриваются теоретические аспекты содержания цифровой трансформации государственного управления на современном этапе развития российского государства. Отмечены особенности проведения информационно-аналитической работы в процессе организации управленческого процесса. Представлены сведения из исследования актуальных нормативных правовых актов, регламентирующих процесс становления информатизации государственного управления и развития информационного общества в Российской Федерации. Рассмотрены состояние и дальнейшие перспективы реализации цифровой трансформации в Российской Федерации.

Ключевые слова и словосочетания: управленческая деятельность; цифровая трансформация; информационно-телекоммуникационные технологии; органы внутренних дел; информационно-аналитическая работа; правоохранительная деятельность; государственное управление; национальная безопасность.

Технический прогресс уже давно в буквальном смысле этого слова прочно вошел в повседневную жизнь каждого человека, изменив ее в лучшую сторону. Без гаджета или компьютера, основным предназначением которых является упрощение и совершенствование обычных условий существования, в современном обществе теперь практически непросто обойтись. В настоящее время с помощью существующих технологий стало возможным, не выходя из дома или находясь на рабочем месте, быть в курсе всех мероприятий или событий, проводить онлайн совещания, принимать решения в режиме реального времени и оптимизировать рабочие процессы, получить любую услугу от муниципальных или государственных органов и т. д.

Для этого в нашей стране уже в конце прошлого столетия на государственном уровне были предприняты серьезные шаги по реали-

зации цифровой трансформации всей сложившейся системы государственного управления, развитию информационного общества, становлению сетевой экономики. Так, например, в целях определения ключевых направлений процесса становления информатизации государственных структур и интеграции их информационных систем в единое электронное пространство Российской Федерации, в законную силу вступил ряд соответствующих нормативных правовых актов, включая указы Президента Российской Федерации, федеральные законы и т. д. [5, с. 73–78]. Сформированы целевые установки в сфере государственного управления в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Среди них в большей степени стоит отметить Федеральный закон¹, который способствовал урегулированию общественных отношений, возникающих как при формировании и использовании информационных ресурсов на основе создания, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и предоставления потребителю документированной информации, так и при создании и использовании информационных технологий и средств их обеспечения, а также при защите информации, прав субъектов, участвующих в информационных процессах и информатизации.

Информация, информационные технологии и защита информации являются составной частью информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ). В нормативном законодательстве понятие ИКТ трактуется как совокупность методов сбора, обработки, передачи, хранения и использования данных, реализованных на основе компьютерной и телекоммуникационной техники [3, с. 10]. В эпоху цифровизации к элементам современных ИКТ принято относить технологии обработки больших данных, облачные вычисления, искусственный интеллект, интернет вещей, роботизацию, каждый из которых формирует свой собственный порядок организации самостоятельных технологических операций, происходящих в информационных процессах и связанных с процедурами представления, преобразования, хранения, обработки или передачи конкретных сведений [1, с. 63].

Повсеместное внедрение ИКТ как в деятельность непосредственно самих государственных структур, так и в организацию публичного управления планомерно приводит к совершенствованию управленческих процессов, изменению процедур и методов

¹ Об информации, информатизации и защите информации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

поддержки принятия уполномоченным субъектом своевременных и обоснованных решений, обеспечивающих социально-экономическое развитие и защиту национальных интересов. Эти преобразования и изменения, в условиях усиления на Россию санкционного давления и проведения специальной военной операции, в силу того, что в основе любой управленческой деятельности находится информационная составляющая, требуют постоянного мониторинга, анализа и оценки поступающей из различных источников информации и преобразования ее в действие. При этом, в зависимости от сформулированных целей и задач, определяются наиболее эффективные в той или иной мере способы и методы трансформации поступившей информации.

Подобные задачи в рамках государственного управления в большей степени возложены как на все правоохранительные органы в целом, так и на органы внутренних дел в частности, которые, в силу своих функциональных обязанностей и имеющейся максимальной среди них всех штатной численностью, выполняют довольно значительный объем работы по обеспечению охраны общественного порядка и защиты его от воздействия опасностей и угроз нарушения.

Соответственно, принимая во внимание существенное значение актуальной и достоверной информации для органов правопорядка, в условиях цифровой трансформации государственного управления, приоритетной областью совершенствования управленческой деятельности становится качественно, за счет повсеместного внедрения и использования ИКТ, улучшение информационно-аналитической работы, ориентированной преимущественно на получение полноценных и проверенных сведений о состоянии правопорядка и противодействии преступности, эффективности использования имеющихся в наличии сил и средств, факторах, влияющих на изменение криминогенной обстановки, а также на выявление наиболее характерных недочетов в организации и практике служебной деятельности силовых структур. Собранные по результатам исследовательской деятельности знания должны быть использованы в общей структуре организации борьбы с преступностью в первую очередь для выработки управленческих решений упреждающего характера, направленных на устранение угроз как личной безопасности граждан безопасности в частности, так и национальной безопасности государства в целом.

Задействованные при этом технологии, приспособленные к решению текущих задач по направлению охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, условно мож-

но разделить на четыре основных вида, предназначенных для непосредственной реализации самих управленческих процессов при: обработке данных; поддержке принятия решений; работе экспертных систем; автоматизации информационно-аналитической работы.

На фоне сохраняющихся условий реального возникновения кризисных ситуаций, вследствие появления новых угроз и вызовов в сфере национальной безопасности, борьбы с преступностью и цифровизации общественных отношений, наиболее приоритетное направление развития системы государственного управления, в связи с переходом на преимущественное применение программного обеспечения и технических решений отечественных производителей, представляет собой комплекс мероприятий по импортозамещению ряда компонентов существующей информационной инфраструктуры иностранного производства отечественными аналогами, подготовке профессиональных кадров, комплексному ведомственному и межведомственному электронному взаимодействию, посредством целенаправленной интеграция создаваемых высокотехнологичных и безопасных информационных систем различных органов правоохраны между собой.

Поэтому и сегодня, исходя из сложившихся и нормативно установленных национальных приоритетов, обеспечение и защита интересов российского государства должны осуществляться за счет концентрации усилий и ресурсов органов публичной власти, организаций и институтов гражданского общества, а также вследствие реализации объявленных Президентом Российской Федерации общенациональных приоритетов – сбережение народа России и развитие человеческого потенциала. А для этого, в том числе, в обязательном порядке следует реализовывать в полной мере имеющиеся достижения научных и исследовательских организаций.

К тому же, научно-техническое развитие в содержании базового документа стратегического планирования¹ обуславливается в качестве одного из основных стратегических национальных приоритетов. Там же, среди ключевых задач обеспечения и защиты национальных интересов Российской Федерации в долгосрочной перспективе, определяется и комплексное развитие правоохранительных органов, специальных служб, повышение уровня их технической оснащенности, а также совершен-

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ствование системы профессиональной подготовки специалистов в области обеспечения государственной и общественной безопасности [6, с. 18–19].

Помимо всего прочего, национальные целевые ориентиры по дальнейшему совершенствованию использования ИКТ в государственных структурах отражены также в соответствующем Указе Президента Российской Федерации¹, устанавливающим в своем содержании важные показатели реализации стратегии развития цифрового пространства на территории нашего государства и достижения генеральной цели по проведению Цифровой трансформации управления и эффективности его выполнения. В тексте документа показатели определяются как в качественных, так и, в процентном соотношении, в количественных характеристиках [4, с. 86–91]. В некоторой степени это оказывает существенное влияние на высокую динамику повсеместного совершенствования компьютерной техники, телекоммуникационного оборудования и информационных технологий.

Кроме того, хотелось бы отметить тот факт, что в целях повышения эффективности цифровой трансформации управления в условиях формирования информационного общества в государственных структурах, и в том числе в системе МВД России, запущен процесс по внедрению нового, зачастую отечественного, программного обеспечения, основанного на облачных технологиях. В частности, в служебной деятельности служб и подразделений МВД России, эксплуатируется «Единая система информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД» [2, с. 47].

В заключении стоит отметить, что приоритеты технологий государственного управления в эпоху всеобщей цифровизации сосредоточены преимущественно на обеспечении открытости деятельности и развитии удаленного взаимодействия с обществом.

Список литературы:

1. Антонов Н.И. Использование информационно-коммуникационных технологий в управленческой деятельности органов внутренних дел // Цифровая трансформация системы МВД России: сборник научных статей по материалам Международного форума. 2022. Ч. 1.

¹ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 21 июля 2020 г. № 474. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. *Баранов В. В.* Информационные технологии управления и организация защиты информации: учебник. Москва, 2018.

3. *Горошко И. В.* Информационные технологии в управлении органами внутренних дел: учебник / под ред. И. В. Горошко. Москва, 2015.

4. *Горошко И. В.* О некоторых направлениях совершенствования ведомственной статистической отчетности в органах прокуратуры Российской Федерации // Вестник университета прокуратуры Российской Федерации. Москва, 2021. № 5 (85).

5. *Горошко И. В., Сазанова О. В.* Некоторые аспекты правового регулирования использования информационно-коммуникационных технологий в органах государственной власти Российской Федерации // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 6.

6. *Меркурьев В. В.* Цифровые технологии в общей организации борьбы с преступностью // Цифровые технологии в борьбе с преступностью: проблемы, состояние, тенденции («Долговские чтения»): сборник материалов I Всероссийской научно-практической конференции. 2021.

Иван Владимирович Астапенко,
*заместитель начальника управления дознания
Главное управление МВД России
по Свердловской области
E-mail: ivan.astapenko2801@mail.ru*

Факторы, влияющие на организацию и проведение служебных совещаний в органах внутренних дел

Аннотация

В статье рассматривается одна из важнейших форм организации деловой коммуникации и коллегиального принятия управленческих решений в органах внутренних дел Российской Федерации – служебное совещание. Проводится анализ условий и обстоятельств, оказывающих влияние на подготовку и проведение служебных совещаний в органах внутренних дел, и, как следствие, на эффективность принимаемых управленческих решений.

Исходя из общей концепции исследования, анализа имеющихся в научной литературе подходов, а также практического опыта автора, в статье приводится система факторов, влияющих на организацию и проведение служебных совещаний в органах внутренних дел. Кроме того, сформулирован круг проблемных вопросов в части организации и проведения служебных совещаний, предложены рекомендации по их решению.

Определено, что каждый современный руководитель органа, организации, подразделения системы МВД России должен умело использовать в своей деятельности такую форму управления, как служебное совещание, а при его подготовке и проведении учитывать всю совокупность факторов, оказывающих влияние на результативность принимаемых управленческих решений.

Ключевые слова и словосочетания: *совещание; служебное совещание; органы внутренних дел; подготовка и проведение совещания; факторы; управленческая деятельность; управленческое решение.*

Успешное выполнение органами внутренних дел Российской Федерации возложенных на них функций предполагает необходимость постоянного совершенствования системы ведомственного управления. Традиционно одной из важнейших форм организации деловой коммуникации и коллегиального принятия управленческих решений в органах внутренних дел Российской

ской Федерации являются служебные совещания. Поэтому каждый руководитель органа, организации, подразделения системы МВД России должен владеть комплексом компетенций в вопросах организации и проведения совещания, начиная от этапа планирования и проработки вопросов, выносимых для обсуждения, и заканчивая оформлением результатов проведения совещания и подготовкой итогового документа, содержащего принятые управленческие решения. В этой связи актуальным является изучение всей совокупности условий (обстоятельств), влияющих на проведение служебного совещания, как на этапе его организации, так и непосредственно в ходе проведения его заседания.

Анализ научной литературы показал, что большинство исследователей, занимающихся изучением такой формы деловой коммуникации и принятия управленческих решений в органах внутренних дел Российской Федерации, как служебное совещание (А.Д. Ульянов, Е.В. Кушнарёва, С.С. Воронежский, А.В. Богданов, И.В. Грошев и др.) [1; 2; 3; 4; 6], особое внимание уделяют его структуре, видам и формам, организационно-правовым основам, роли и значению в ведомственной управленческой деятельности, потенциалу в вопросах решения оперативно-служебных задач органов внутренних дел, а также поиску путей совершенствования системы организации и проведения служебных совещаний в системе МВД России. При этом вопросам условий (обстоятельств), влияющих как на организацию, так и на проведение служебных совещаний в органах внутренних дел, уделено не достаточно внимания.

Полагаем, что наиболее эффективным для изучения условий (обстоятельств), влияющих на организацию и проведение служебных совещаний, является факторный подход, поскольку, на наш взгляд, именно он дает возможность учесть природу, интенсивность, направленность воздействия различных условий (обстоятельств) на процесс организации и проведения служебного совещания в органах внутренних дел и, как следствие, на уровень эффективности принимаемых на нем управленческих решений. При этом под факторным подходом в данном исследовании необходимо понимать процесс выявления всей совокупности условий (обстоятельств), с учетом их качественных характеристик и количественных показателей, оказывающих как прямое, так и латентное воздействие на организацию и проведение такой формы деловой коммуникации и принятии управленческих решений в органах внутренних дел Российской Федерации как служебное совещание.

Для выявления указанной системы факторов, обратимся к определению понятия «служебное совещание». Так, по мнению А. В. Богданова, под служебным совещанием в органах внутренних дел Российской Федерации следует понимать организационное мероприятие, проводимое субъектами ведомственного управления, представляющее собой коллегиальное обсуждение заранее утвержденного перечня текущих вопросов оперативно-служебной деятельности, проводимое в соответствии с установленным регламентом под руководством председательствующего лица в целях выработки и принятия решений по рассматриваемым вопросам [1, с. 16–17].

Из данного определения видно, что процесс организации и проведения служебного совещания зависит как от внешних обстоятельств – организация совещания в части выбора темы, формирования повестки, определения круга участников, процедура его проведения, принимаемые решения и т. п., так и внутренних – личностные характеристики руководителя, уровень его профессионализма, культуры и авторитета, степень вовлеченности, заинтересованности в решении рассматриваемых проблем всех участников совещания и т. д.

Таким образом, систему факторов, влияющих на организацию и проведение служебных совещаний в органах внутренних, можно дифференцировать на две группы – объективные и субъективные.

Как представляется, объективные факторы включают в себя всю совокупность обстоятельств организационно-управленческого, нормативно-правового, информационно-коммуникативного, культурно-идеологического и социально-психологического характера, влияющих на подготовку и проведение служебных совещаний в органах внутренних.

Среди наиболее значимых объективных факторов, по нашему мнению, можно выделить организационно-управленческие, которые напрямую зависят от этапов организации и проведения служебных совещаний.

Так, на этапе планирования служебного совещания и подготовки к его проведению необходимо выполнение следующих организационно-управленческих условий: составление графика проведения служебных совещаний; определение цели совещания, тематики вопросов, планируемых к рассмотрению; подбор и систематизация информации; выбор формы и вида совещания; определение места, времени и продолжительности проведения заседания; определение ответственных исполнителей (соисполнителей) за подготовку необходимых документов для рассмотрения вопросов, кандидатур

докладчиков и выступающих, а также списка участников совещания, предполагаемых к приглашению для обсуждения рассматриваемых вопросов.

Важно отметить, что эффективность служебного совещания закладывается именно на этапе его планирования. В этой связи планирование служебных совещаний необходимо производить с учетом целесообразности их проведения и исходя из объективной потребности в коллегиальном принятии управленческих решений по вопросам оперативно-служебной деятельности.

Этап подготовки документов и иных материалов. Важным условием эффективности служебного совещания является качество подготовки необходимых для его проведения документов: повестка проведения (заседания), доклады, проекты решений, презентационные материалы и т.п. Одним из основных документов при подготовке к служебному совещанию является повестка его проведения (заседания). Данный документ должен включать в себя: дату, время, место проведения совещания, перечень и порядок рассмотрения вопросов, персональный состав должностных лиц и форма их выступления (доклад, содоклад, отчет), временной регламент для каждого выступления. От качества подготовки повестки проведения служебного совещания во многом зависит успешность рассматриваемых на нем вопросов, а также эффективность принимаемых управленческих решений.

На этапе проведения заседания служебного совещания важная роль отводится его председателю – то, как он организует обсуждение вопросов, контролирует соблюдение регламента, иных требований к проведению совещания.

Следует сказать, что сегодня одним из значимых факторов хода проведения совещания является его продолжительность, поскольку на сотрудников органов внутренних дел возложена существенная нагрузка по выполнению оперативно-служебных задач и их отвлечение на рассмотрение вопросов, не требующих принятия коллегиального решения, представляется не допустимым. Так, основываясь на результатах проведенного эмпирического исследования, Е.В. Кушнарёва в качестве наиболее оптимальной длительности проведения служебного совещания определяет период от 40 до 60 минут. При этом, по мнению исследователя, продолжительность совещания в отдельных случаях может быть больше вышеобозначенного времени, например, с учетом сложности и характера рассматриваемых вопросов [3, с. 93–94].

Завершающим этапом проведения служебного совещания является оформление его результатов и принятых управленческих реше-

ний, а также доведение данной информации до заинтересованных лиц (исполнителей, соисполнителей принятых решений). От качества принятых на заседании решений и своевременности доведения информации по их исполнению до заинтересованных лиц во многом зависит – будет ли достигнута конечная цель служебного совещания.

К нормативно-правовым факторам, влияющим на организацию и проведение служебных совещаний в органах внутренних дел Российской Федерации, следует отнести совокупность нормативных правовых актов, регламентирующих систему ведомственного управления в целом, а также нормативное закрепление термина «служебное совещание», регламентацию отдельных видов служебных совещаний и механизма (алгоритма) их организации и проведения.

К информационно-коммуникативным факторам, влияющим на организацию и проведение служебных совещаний в органах внутренних дел, относится вся совокупность форм, средств, способов и приемов коммуникации между участниками совещания, а также получения и передачи рассматриваемой на совещании информации как в ходе подготовки к совещанию, так и в процессе его проведения. Взаимодействие между участниками совещания на различных его этапах может происходить, например, как в очном формате, так и в заочном с помощью технических средств связи. Следует отметить, что сегодня в органах внутренних дел активно применяются дистанционные технологии коммуникации (например, посредством видео-конференц-связи), что существенно экономит и средства и время участников мероприятия. Основой в выборе форм, средств и способов проведения служебного совещания должна быть его цель – то, каких решений (результатов) должны достигнуть участники совещания.

Культурно-идеологические факторы, влияющие на организацию и проведение служебных совещаний в органах внутренних дел, – это совокупность норм, ценностей и принципов, регулирующих взаимодействие участников служебного совещания. Бесспорными авторитетами здесь являются принципы объективности, открытости, ориентации на сотрудничество, справедливости, законности, гуманизма, уважение чести и достоинства участников совещания и т. п.

Социально-психологические факторы. Как известно, в большинстве случаев результаты оперативно-служебной деятельности в органах внутренних дел являются не индивидуальными достижениями, а коллективными. В этой связи к рассматриваемой группе объективных факторов, влияющих на организацию и проведение служебных совещаний в органах внутренних дел, следует также

отнести социально-психологический климат в служебном коллективе органа, организации, подразделения МВД России. Ведь во многом от сплоченности служебного коллектива, его социально-психологических характеристик, зависит мотивация сотрудников к выполнению оперативно-служебных задач, в том числе принятых на служебных совещаниях управленческих решений.

В свою очередь ко второй группе факторов, влияющих на организацию и проведение служебных совещаний в органах внутренних дел, – субъективным факторам, на наш взгляд, относятся индивидуальные особенности всех участников служебного совещания как психофизиологические, так и интеллектуальные.

Поскольку в системе МВД России главным субъектом ведомственного управления является руководитель – он же председатель служебного совещания, то его личностные и профессиональные качества являются одними из ключевых факторов, влияющих на организацию и проведение совещания. Как представляется, руководителю необходимо обладать следующими качествами: высоким уровнем коммуникативной активности, общей и профессиональной культуры; эмоционально-психологической устойчивостью; профессиональной компетентностью; высоким уровнем профессионального нравственного и правового сознания; адекватными статусно-ролевыми установками. Важным субъективным фактором является авторитет руководителя среди подчиненных – участников служебного совещания, а также используемые им методы (стиль) руководства.

Следует заметить, что умение руководителя эффективно организовывать и проводить служебные совещания является его неотъемлемой компетенцией, овладение которой во многом определяет эффективность деятельности подразделения, успешное выполнение возложенных на него оперативно-служебных задач. Причем наряду с профессиональными знаниями по рассматриваемым на совещании вопросам, руководитель – председатель совещания – должен владеть базовыми знаниями, умениями и навыками в таких областях науки как психология, педагогика, риторика и др. Последнее, несомненно, будет способствовать установлению психологического контакта с другими участниками совещания, формированию благоприятного морально-психологического климата в ходе проведения заседания, что в конечном итоге отразится на его эффективности.

К числу субъективных факторов, влияющих на организацию и проведение служебных совещаний в органах внутренних, можно также отнести: индивидуальные особенности других участников совещания; способность и готовность участников совещания воспринимать рассматриваемую на нем информацию; активность

участников совещания, их вовлеченность в рассматриваемую проблему; готовность участников совещания к исполнению принятых на нем управленческих решений и т. п.

Безусловно, приведенная классификация факторов, влияющих на организацию и проведение служебных совещаний в органах внутренних дел, схематична и не охватывает детально реальное многообразие условий и обстоятельств, воздействующих на ход подготовки и проведения служебных совещаний. Тем не менее, каждый современный руководитель органа, организации, подразделения системы МВД России должен умело использовать в своей деятельности такую форму управления как служебное совещание, а при его подготовке и проведении учитывать всю совокупность факторов, оказывающих влияние на результативность принимаемых управленческих решений.

Список литературы:

1. *Богданов А.В.* Служебные совещания в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: проблемные вопросы и пути их решения // Академическая мысль. 2023. № 1 (22).
2. *Грошев И. В., Поздняков А.А.* Служебное совещание: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2005.
3. *Кушнарёва Е.В.* Алгоритм подготовки и проведения совещаний в территориальных органах МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 3 (59).
4. *Кушнарёва Е.В.* О совершенствовании правовой регламентации института оперативных совещаний в системе МВД России // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2021. Т. 12. № 3 (45).
5. *Орлова Ю.Ю.* Характеристика основных направлений управленческой деятельности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 8.
6. *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).

Алексей Викторович Богданов,
*кандидат юридических наук,
доцент кафедры организации деятельности
органов внутренних дел центра
командно-штабных учений
Академия управления МВД России
E-mail: alexey-b1980@mail.ru*

Цифровая грамотность как важнейший элемент профессиональной культуры современного руководителя органа внутренних дел Российской Федерации

Аннотация

В статье рассмотрены теоретические подходы к раскрытию содержания понятия профессиональной культуры руководителя органа внутренних дел Российской Федерации, выделены ее характерные особенности, обусловленные спецификой осуществления управленческой деятельности в системе МВД России на современном этапе. Подвергнуты научному осмыслению применяемые в системе МВД России управленческие технологии, приведены риски и последствия цифровой безграмотности руководителей органов внутренних дел, обозначены направления применения цифровой компетентности руководителя органов внутренних дел. На основе результатов проведенного исследования предложено авторское обоснование необходимости рассмотрения цифровой грамотности в качестве обязательного элемента профессиональной культуры современного руководителя органа внутренних дел Российской Федерации.

Ключевые слова и словосочетания: органы внутренних дел; цифровизация; управленческая деятельность; цифровая трансформация; информационные технологии; профессиональная культура; цифровая грамотность; руководитель; компетентность; система государственного управления.

Руководитель органа внутренних дел является главным субъектом управленческой деятельности, ориентированной на создание оптимальных условий функционирования подчиненного органа и обеспечивающей рациональное использование его сил и средств, а также организующей внешнее и внутреннее взаимодействие органа внутренних дел в целях успешного решения возложенных на него

правоохранительных и иных задач. Наличие у руководителя соответствующих властных полномочий, реализация заложенных в ст. 4 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» принципов субординации и единоначалия определяют главенствующую роль руководителя в системе управления органами внутренних дел, а также обуславливают целесообразность установления его персональной ответственности за результаты деятельности подчиненного органа внутренних дел.

Динамичность развития современного общества, трансформация криминальных угроз, прорывное развитие информационных технологий исключают статичность управленческих процессов. Управление органами внутренних дел в современных условиях осуществляется на основе интеграции информационных ресурсов в единое информационное пространство, требует создания единых аналитических механизмов, что определяет необходимость постоянного совершенствования применяемых форм и методов управления, поступательного развития личностных и профессиональных качеств руководителя, поскольку качество ведомственного управления обеспечивает результативность оперативно-служебной деятельности системы МВД России.

К числу важнейших факторов, определяющих качество управленческой деятельности руководителя, на наш взгляд, можно отнести состояние его профессиональной культуры. Представляется очевидным, что повышение профессиональной культуры руководителя способствует раскрытию его управленческого потенциала, создает позитивные предпосылки для дальнейшего продвижения по службе, препятствуя профессиональной стагнации руководителя.

Вопросы содержания профессиональной культуры руководителя, как научно-практической категории, неоднократно становились предметом научных исследований. Так, О. Ю. Коневская под управленческой культурой руководителя предлагает понимать интегрированную совокупность профессионально значимых качеств руководителя, включающих профессиональные знания, умения, навыки, ценности, которые в виде образов и норм, принятых в конкретной профессиональной среде, регулируют управленческую деятельность [3, с. 78]. А. П. Гладилин отмечает, что культура руководителя не является абстрактным понятием, поскольку находит свое отражение в его личности и профессиональной деятельности [2, с. 21]. Заслуживает внимания позиция А. Д. Ульянова, указавшего, что профессиональная культура руководителя отражает качественное

состояние совокупности знаний, умений и навыков, а также характеризует стиль, методы и приемы деятельности руководителя с точки зрения реализации в ней способностей, дарований, потребностей и контроля за ними. Также вызывает обоснованный интерес предложенная им же структурная модель профессиональной культуры руководителя, включающая в себя три компонента: образовательный уровень, управленческие способности и нравственные качества [5, с. 58]. Н. В. Сердюк, раскрывая требования к личностным качествам руководителя, к числу базовых отнесла наличие у него зрелых личностных ценностей [4, с. 83], что рассматривается нами как критерий, исключающий принятие им импульсивных, необдуманных управленческих решений деструктивного характера, ориентированных на достижение краткосрочных, незначительных целей, нарушающих устоявшийся режим работы органа (подразделения) внутренних дел.

Таким образом, можно прийти к выводу, что профессиональная культура руководителя представляет собой сложную, многокомпонентную и разноаспектную совокупность личностных и профессиональных качеств руководителя, реализуемых им в процессе руководства служебными коллективами и управления подчиненным органом (подразделением) внутренних дел. Ввиду большого объема объекта исследования представляется целесообразным сфокусировать внимание на одном из компонентов профессиональной культуры руководителя, обозначив предмет настоящего исследования – управленческие компетенции руководителя, под которыми предлагается понимать совокупность знаний, умений и навыков, используемых руководителем в процессе управления подчиненным органом (подразделением) внутренних дел и руководства служебным коллективом.

Управленческую деятельность в самом общем смысле можно представить как процесс разработки, принятия и реализаций управленческих решений. При этом процесс управления в сложных социальных системах, к числу которых относятся органы внутренних дел, носит преимущественно информационную природу, представляя собой работу субъектов управленческой деятельности с документированной информацией. На этапах разработки управленческих решений документированная информация содержится в информационно-справочных и информационно-аналитических документах, на последующих этапах к их числу добавляются организационно-правовые и организационно-распорядительные документы, носящие директивный характер для соответствующего круга исполнителей.

Технологии работы с документированной информацией постоянно совершенствуются, стремительно расширяется сфера применения электронных документов, ввиду ряда очевидных преимуществ (оперативность, экономичность, «прозрачность» и т. п.) активно внедряется электронный документооборот, позволяющий сформировать единое информационное пространство, автоматизировать процессы обработки и анализа информации, а также обеспечить переход на дистанционный формат контрольно-надзорной деятельности органов государственного управления.

Обозначенные процессы положили основу концепции цифровой трансформации государственного управления, в реализации которой сегодня задействованы практически все институты государственной власти Российской Федерации. Под цифровой трансформацией понимается совокупность действий, осуществляемых государственным органом, направленных на изменение (трансформацию) государственного управления и деятельности государственного органа по предоставлению им государственных услуг и исполнению государственных функций за счет использования данных в электронном виде и внедрения информационных технологий в свою деятельность в целях, определенных в п. 16 Положения о ведомственных программах цифровой трансформации, утвержденного Постановлением РФ от 10 октября 2020 г. № 1646¹.

МВД России принимает активное участие в реализации концепции цифровой трансформации государственного управления. Введение в эксплуатацию единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности органов внутренних дел (далее – ИСОД МВД России) позволило перевести управленческую деятельность Министерства на цифровую платформу [1, с. 117]. Обеспечен доступ к информационным ресурсам ИСОД МВД России зарегистрированных пользователей со своих автоматизированных рабочих мест, подключенных к интегрированной мультисервисной телекоммуникационной сети (ИМТС).

При этом цифровизация существенно упростила реализацию управленческих функций путем предоставления свободного доступа к информации открытого характера в дистанционном формате. Сокращены до минимума сроки передачи информации неограниченному кругу адресатов, автоматизированы процессы ее обработ-

¹ О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 октября 2020 г. № 1646. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ки, упрощена процедура согласования служебных писем и документов, обеспечен эффективный контроль за исполнением поручений. Интеграция в ИСОД МВД России сервисов обеспечения повседневной деятельности: сервиса электронной почты (СЭП), сервиса электронного документооборота (СЭД), сервиса видеоконференцсвязи (СВКС-м), сервиса управления доступом к информационным системам и ресурсам (СУДИС), ведомственного информационно-справочного портала (ВИСП) и официального интернет-сайта (Интернет-сайт) позволила существенно оптимизировать управленческие процессы в системе МВД России.

Отдельным направлением цифровой трансформации органов внутренних дел Российской Федерации можно считать интеграцию сервиса электронного документооборота (СЭД) в систему межведомственного электронного документооборота (МЭДО), созданную в целях повышения эффективности межведомственного взаимодействия органов государственного управления Российской Федерации.

Вместе с тем наряду с очевидными и бесспорными преимуществами цифровая трансформация управленческой деятельности в системе МВД России скрывает в себе определенные риски. В первую очередь это связано с вопросами защиты служебной информации, недопущением фактов допуска к ней третьих лиц, умышленного уничтожения либо искажения служебной информации, получение несанкционированного доступа к сервисам ИСОД МВД России и техническим каналам ее передачи в целях получения возможности совершения компьютерной атаки на данные объекты информационной инфраструктуры.

К числу других негативных аспектов использования цифровых технологий можно отнести излишнюю алгоритмизацию аналитических операций, влекущую шаблонность предлагаемых мероприятий вследствие их формирования на основе предварительно заданных управленческих алгоритмов, не учитывающих актуальных изменений оперативной обстановки, а также формализм при реализации контрольных функций, осуществляемой без учета «человеческого фактора» и не предусматривающей выявления скрытых резервов и оказания проверяемому органу (подразделению) практической помощи.

Изложенное определяет в качестве одной из главных задач современного руководителя – использование в полном объеме преимуществ цифровизации управления, минимизируя ее возможные негативные последствия. Успешное решение данной задачи требует высокого уровня цифровой грамотности руководителя, что пред-

полагает не только овладение им навыками использования технических возможностей ИСОД МВД России, но и их эффективное применение. Одним из характерных примеров негативных последствий отсутствия у руководителей основ цифровой грамотности является «двойной» документооборот, когда электронные документы распечатываются на бумажные носители, на которые руководителем налагаются рукописные резолюции, переносимые подчиненными в соответствующие поля СЭД. Некорректное использование СВКС-м создает предпосылки для возникновения курьезных ситуаций в ходе проведения служебных совещаний, что существенно снижает имиджевые позиции руководителя. Несоблюдение требований цифровой безопасности при пользовании СЭП, выражающееся в открытии подозрительных электронных писем, полученных от внешних отправителей, может привести к проникновению в информационную систему компьютерных вирусов.

Информационные технологии – это эффективные орудия управленца, содержащие значительный операционный потенциал, позволяющий существенно оптимизировать выполнение отдельных управленческих функций и операций, а, следовательно, они не должны подменять собой творческую, интеллектуальную деятельность современного руководителя. Алгоритмизация ведомственного контроля также должна носить рамочный характер, ограничиваясь сбором и систематизацией данных, оставляя за руководителем его право на дачу итоговой оценки деятельности и принятие соответствующих управленческих решений. Передовые современные технологии искусственного интеллекта, больших данных и интернета вещей, несмотря на их активное развитие и внедрение во все сферы жизнедеятельности современного общества, справедливость приведенных выше тезисов, на наш взгляд, под сомнение не ставят.

Простота и доступность передовых информационных технологий требуют взвешенного подхода к их применению, что также является проявлением цифровой грамотности руководителя. Бездумное использование шаблонов и вкладок при наложении резолюций на электронные документы ведут к неоправданному увеличению числа их адресатов, загружая подчиненных сотрудников лишней информацией, создавая «информационным шум», препятствующий их эффективной работе. Зачастую, вследствие цифровой некомпетентности руководителей, последними необоснованно усложняется порядок согласования электронных документов путем включения в соответствующие поля СЭД излишнего количества согласующих должностных лиц, профиль деятельности которых не соотносится с тематикой согласуемого ими служебного документа. Отмечается

практика злоупотребления перепоручением согласований со стороны указанных в маршруте должностных лиц своим подчиненным. Последствия приведенных злоупотреблений – увеличение документооборота, волокита при принятии управленческих решений, информационная перегрузки (переизбыток информации), что в своей совокупности снижает качество управления, влечет к дезорганизации деятельности системы МВД России.

Руководитель органа внутренних дел, выступая в качестве главного субъекта управления, представляет свое подразделение не только на служебных совещаниях, но и в ходе различных официальных мероприятий. При этом личный авторитет руководителя и его имиджевые позиции проецируются на представляемый им орган внутренних дел, что определяет необходимость постоянного формирования позитивного имиджа руководителя как залога его авторитета не только в служебном коллективе, но и за его пределами. Немаловажную роль в формировании имиджа руководителя играют его действия в медиапространстве. В этой связи для руководителя являются недопустимыми некорректные высказывания и оценочные суждения, видеозаписи которых размещаются на электронных ресурсах социальных сетей либо обнародуются с использованием различных мессенджеров. Аналогичные запреты распространяются на фото- и видеоизображения руководителей, их комментарии и отдельные реплики, транслируемые ими в медиапространстве, содержание которых противоречит положениям правовых норм, устанавливающих этические требования к поведению представителей органов государственной власти¹.

В свою очередь значительно укрепляет имиджевые позиции руководителя органа внутренних дел его положительный образ, формируемый посредством размещения на официальных интернет-порталах органов государственной власти соответствующего информационного контента (фотоизображений, интервью, видеозаписей и т. п.), освещающего положительные аспекты деятельности полиции. Цифровая грамотность руководителя не только позволит ему избежать имиджевых потерь путем некорректного использования информационных технологий, но и служит основой

¹ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных [Электронный ресурс]: одобрен решением президиума Совета при Президенте Рос. Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 июня 2020 г. № 460 (ред. от 2 мая 2023 г.).

для сознательного формирования своего положительного имиджа, реализуя имеющиеся для этого информационные ресурсы. Положительный имидж руководителя укрепляет его авторитет, что, в свою очередь, значительно упрощает процесс руководства служебным коллективом

Таким образом, с учетом приведенных выше доводов можно прийти к выводу о том, что цифровая грамотность является неотъемлемой и важнейшей составляющей профессиональной культуры современного руководителя органа внутренних дел Российской Федерации, необходимость освоения которой обусловлено с одной стороны реализацией концепции цифровизации государственного управления, а с другой глобальной информатизацией современного российского общества.

Список литературы:

1. *Богданов А.В.* Особенности информационно-аналитической работы в органах внутренних дел Российской Федерации в условиях цифровой трансформации // Цифровая трансформация системы МВД России: сборник научных статей по материалам Международного форума (Москва, 20 октября 2022 г.) : в 2 ч. / под ред. И. Г. Чистобородова. Москва, 2022. Ч. 1.
2. *Гладилин А. П.* Профессиональная культура руководителя органа внутренних дел: социально-философский анализ: автореф. дис. ... д-р. филос. наук. Москва, 2000.
3. *Коневская О.Ю.* Современное состояние управленческой культуры в органах внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2014. № 1 (29).
4. *Сердюк Н.В.* Смысл и значение службы в органах внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 1 (17).
5. *Ульянов А. Д., Можаяева И.П.* Научная организация труда руководителя территориального органа МВД России: курс лекций / под науч. ред. И. П. Можаяевой. Москва, 2018.

Улюмджи Константинович Болдырев,
*кандидат юридических наук,
доцент кафедры организации деятельности
органов внутренних дел
центра командно-штабных учений
Академия управления МВД России
E-mail: ulum1981@mail.ru*

Султан Юрьевич Эльгайтаров,
*слушатель 2-го факультета
Академия управления МВД России
E-mail: sultan.elgaytarov@mail.ru*

К вопросу о полномочиях начальника территориального органа МВД России на региональном уровне по обеспечению правопорядка

Аннотация

В статье рассмотрены теоретические подходы к компетенции начальника территориального органа МВД России на региональном уровне по вопросам обеспечения правопорядка. На основе результатов проведенного исследования предложена авторская классификация полномочий (автономных кейсов) начальника территориального органа МВД России на региональном уровне.

Ключевые слова и словосочетания: органы внутренних дел; территориальные органы МВД России на региональном уровне; компетенция руководителя; правоохранительная деятельность.

Перед каждым руководителем территориального органа МВД России на региональном уровне в качестве одной из целей, к достижению которой он должен постоянно стремиться в процессе своей управленческой деятельности, выступает не только создание должных условий для обеспечения полноты и всеобъемлемости своего управленческого воздействия на подразделения территориального органа МВД России на региональном уровне, подчиненные территориальные органы на районном уровне, но и правоохранительной среды, способствующей эффективности оперативно-служебной деятельности подчиненного личного состава ОВД (полиции).

В тех случаях, когда со стороны руководителя ОВД до подчиненного сотрудника ОВД (полиции) в полном объеме доведены не только перечень его общекультурных, универсальных и профес-

сиональных компетенций по занимаемой должности, но и четко зафиксированы пределы властных полномочий, а созданный в коллективе морально-психологический климат способствует эффективному исполнению служебных обязанностей при отсутствии профессиональных и межличностных конфликтов, можно вести речь о том, что начальником территориального органа МВД России на региональном уровне созданы необходимые условия по обеспечению правоохранительной деятельности сотрудников ОВД (полиции) на территории субъекта Российской Федерации.

Базовое назначение территориальных органов МВД России на региональном уровне состоит в организации и практическом воплощении на территории соответствующего субъекта Российской Федерации государственной политики в сфере правоохраны – обеспечении общественного порядка и противодействие всем видам преступной активности. Исходя из того, какие показатели демонстрирует складывающаяся как на всей территории оперативно-служебной деятельности регионального ОВД, так и на территории отдельных муниципальных образований субъекта Российской Федерации, начальник реализует свои полномочия по стратегической и тактической организации правоохранительной деятельности подчиненных ему территориальных органов МВД России на районном уровне, личного состава подразделений территориального органа МВД России на региональном уровне. Тем самым можно согласиться с мнением Г. Ф. Ромашкиной о том, что основной объем полномочий любого крупного руководителя (в нашем случае – начальника (министра) ОВД по субъекту РФ) наполняют, прежде всего, функционал организационного характера [8, с. 73].

В современных условиях ведения Россией специальной военной операции, введения на территории четырех субъектов Российской Федерации военного положения и активизации «спящих ячеек» террористов и экстремистов на территории страны, одним из приоритетных направлений реализации полномочий руководителя регионального ОВД стало неуклонное наращивание правоохранительных возможностей подчиненных территориальных органов МВД России на районном уровне. Полагаем, особое внимание должно уделяться региональным руководителям полнообъемной организации правоохранительных усилий тех служб, аппаратов и подразделений территориальных органов МВД России на районном уровне, которые непосредственно задействованы в правоохране в общественных местах и в противодействии преступным проявлениям.

Рассуждая о настоятельной необходимости полнообъемного нормативно-правового опосредования всех составляющих компетентной модели руководителя регионального ОВД, мы приходим к умозаключению, что при всех состоявшихся и предстоящих изменениях в штатных расписаниях ОВД на региональном уровне, оптимизации штатной численности регионального ОВД и соответствующих районных ОВД, находящихся в его подчинении, базовым условием поддержания и увеличения результативности правоохранительных усилий указанных субъектов остается своевременное закрепление в нормах права всех направлений данной деятельности.

Мы считаем возможным согласиться с мнением О.Ю. Коневской о несовершенстве как структурного оформления в имеющихся правовых актах функционала и полномочий руководства регионального ОВД, так и методологических основ, направленных на помощь начальнику ОВД по субъекту Российской Федерации в их практической и эффективной реализации [7, с. 47–48].

Развивая данную мысль, исследователь указывала, что в имеющемся нормативном и методологическом массиве недостаточно четко отражена необходимость актуальной реакции субъекта управления региональным ОВД на внезапно возникающие вызовы в организации правоохранительной активности подчиненных органов, служб и подразделений при экстренном изменении (ухудшении) оперативной обстановки на обслуживаемой территории, негативных вариациях жизнедеятельности государства и общества в масштабах страны. Подчас, отмечает автор, вместо фиксации направлений реализации организационно-управленческих усилий руководителя ОВД по субъекту Российской Федерации, за ним нормативно закрепляется обязанность осуществления конкретной деятельностью правоохранительной активности [7, с. 47–48].

Являясь официальным должностным лицом системы МВД России на уровне субъекта Российской Федерации, руководитель регионального ОВД в рамках своих полномочий одновременно решает ряд задач не только общеорганизационного, но и распорядительного плана, что не может не иметь под собой четко очерченной правовой регламентации. Она, в свою очередь, являет собой своеобразную нормативно-правовую оболочку, в рамках которой подразделениями, службами регионального ОВД и органами внутренних дел районного уровня реализуется весь спектр специфических правоохранительного и правообеспечительного характера полномочий ОВД (полицей)

Именно начальник (министр) территориального органа МВД России на региональном уровне возглавляет управленче-

ский аппарат ОВД в конкретном субъекте Российской Федерации. Сущностное наполнение его властных полномочий – объединений служебных и трудовых усилий всех сотрудников и работников органов внутренних дел региона Российской Федерации для достижения единой задачи – обеспечение должного уровня правопорядка и борьбы с преступностью в масштабах конкретного субъекта Российской Федерации. Как отмечает Н. А. Андреев, в теории социального управления достаточно долго считалось, что категория «руководитель» означала, прежде всего, должность, которую занимает то или иное конкретное физическое лицо. В настоящее время, отмечает указанный автор, под смысловым наполнением категории «руководитель» рассматривается, прежде всего, разновидность профессиональной деятельности, реализуемой лицом исходя из статуса руководителя и тех компетенций, которыми он наделен, а также проведенной с ним подготовки организаторского характера [2, с. 30].

Руководитель территориального ОВД на региональном уровне реализует предоставленные ему полномочия на основе принципа единоначалия. Он несет персональную ответственность как за свою управленческую деятельность, так и за полноту и качество реализации властно-императивных полномочий подчиненного ему руководящего аппарата ОВД по субъекту Российской Федерации, за эффективность охраны правопорядка, противодействие преступности на всей территории региона, профилактике и пресечению антиобщественных, экстремистских и террористических проявлений, поддержание режима законности. Как отмечал Ю. М. Антонян, объективный взгляд на объем полномочий руководителя ОВД на региональном уровне свидетельствует о том, что в территориальном органе МВД России по субъекту Российской Федерации фактически отсутствуют направления любой деятельностью, а тем более правоохранительной активности, которая бы оставалась за пределами ответственности начальника (министра) [3, с. 9].

Продолжая рассмотрение проблематики правового закрепления полномочий руководителя ОВД на региональном уровне по обеспечению правоохранительной деятельности на всей территории соответствующего субъекта Российской Федерации, отметим, что оно фиксируется, прежде всего, нормативно-правовым актом Президента Российской Федерации, утвердившим типовое положение о территориальном органе МВД России по субъекту Российской Федерации¹ и утверждаемым Министром внутренних дел Рос-

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних

сии положением о конкретном территориальном органе МВД России по определенному региону¹.

Н. В. Ананьевым было высказано мнение, что систематизированное единство всех обязанностей по занимаемой тем или иным государственным чиновником должности есть ничто иное, как круг его полномочий или, иными словами, его компетенцию, которая, в свою очередь, нормативно закрепляет его правомочие на совершение определенного объема государственно властных действий [1, с. 33]. Не оспаривая права всякого исследователя на высказывание и обоснование собственного научного мнения, мы не можем согласиться с такой трактовкой полномочий применительно к категории руководителя регионального ОВД уже по той причине, что категории «полномочия» и «компетенция» обладают различным смысловым наполнением. Как мы ранее уже отмечали в качестве компетенции определенного руководителя следует понимать совокупность возложенных на него в установленном порядке прав и обязанностей по занимаемой штатной должности, тогда как его полномочия рассматриваются в качестве наличия у субъекта управления права на принятие властно-обязательных управленческих решений.

Возглавляет орган внутренних дел МВД России по субъекту Российской Федерации соответствующий начальник (министр – в республиках в составе Российской Федерации). Он назначается на данную должность и, соответственно, освобождается от нее Президентом Российской Федерации по представлению Министра внутренних дел Российской Федерации. В соответствии с нормативными предписаниями Типового положения о региональном ОВД руководитель органа внутренних дел на региональном уровне в ходе реализации предоставленных ему полномочий обязан руководствоваться не только всем массивом международных и федеральных законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, но и законодательством, регламентирующем вопросы правоохраны, принятым представительным органом соответствующего субъекта Российской Федерации в пределах предоставленных Конституцией Российской Федерации полномочий, равно как и нормами ведомственных правовых актов МВД России, включая

дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // СЗ РФ. 2016. № 52. Ч. V. Ст. 7614.

¹ Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Нижегородской области: приказ МВД России от 31 июля 2017 г. № 570. Доступ из информ.-правового портала «Гарант». (Текст приказа официально опубликован не был.)

и Положением о возглавляемом ОВД. Именно указанное Положение закрепляет наиболее значимые, так называемые «статусные» полномочия руководителя ОВД на региональном уровне, а кроме того, определяет содержательное наполнение властно-организационной деятельности регионального руководителя как в отношении служб и подразделений ОВД по субъекту Российской Федерации, так и в отношении подчиненных органов внутренних дел на районном уровне, их сотрудников и работников.

В силу своего служебного положения приоритетного субъекта управленческой деятельности, руководитель регионального ОВД не только в рамках закрепленных за ним компетенций предоставленных инициативно реализует предоставленные ему властно-распорядительные полномочия, но и обязан делать это максимально активно [6, с. 53–57].

Как отмечает Н. В. Бугель, региональному ОВД, его руководителю в современных сложных условиях требуется максимальная сплоченность, интенсивное использование в оперативно-служебной и, соответственно, управленческой деятельности инновационных цифровых компьютерных технологий, вектор которых направлен повышение качества и отдачи управленческих усилий руководителя, координацию правоохранительного взаимодействия «низовых» ОВД, конечные результаты оперативно-служебной деятельности, повышение доверия населения к деятельности регионального ОВД и его руководителя [5, с. 57]. Во многом соглашаясь с мнением исследователя, мы считаем возможным озвучить вопрос о возможности и необходимости закрепления императивно-властных полномочий организационного и распорядительного характера, нацеленных на совершенствование правоохранительных усилий сотрудников и работников ОВД (полиции) не только за начальником (министром) ОВД на региональном уровне и кругом его заместителей, но и за руководством служб, подразделений, аппаратов регионального ОВД.

Мы считаем, что не только руководителю регионального ОВД и его заместителям по направлениям деятельности, но и руководству служб, подразделений, обособленных аппаратов указанного ОВД надлежит предоставить больший объем полномочий в сфере использования инновационных методик организации правоохранительной деятельности, внедрения цифровых компьютерных технологий и пр.

Как отмечает А. Д. Ульянов, в ординарной деятельности руководителя ОВД по реализации предоставленных ему властно-распорядительных полномочий немаловажную часть занимают полно-

мочия, имеющие выраженную управленческо-коммуникативную составляющую. Между тем, делает акцент указанный автор, объем инновационного элемента его внутриорганизационной управленческой активности и, соответственно, достижений ведомственной науки, приоритетно нацеленной на совершенствование оперативно-служебной деятельности как регионального ОВД в целом, так и по отдельным направлениям правоохранительной деятельности различных его служб и подразделений, курируемых ими во рамках зонального контроля служб и подразделений ОВД на районном уровне, далек от требуемого и необходимого в современных условиях [9, с. 35].

Полномочия руководителя территориального ОВД на ряд относительно автономный кейсов, можно сгруппировать следующим образом:

- властно-управленческие полномочия;
- полномочия организаторско-распорядительного характера;
- полномочия, непосредственно направляемые на организацию текущей служебной деятельности ОВД – «рабочие»;
- полномочия исполнительского характера, задействуемые в рамках иерархии ОВД в системе МВД России;
- полномочия, позволяющие руководителю ОВД обеспечивать полноту правоохранительных функций, возлагаемых на территориальный ОВД;
- полномочия правоприменительного характера, включая и административно-юрисдикционные полномочия [4, с. 108].

Учитывая подавляющее превалирование в модели управления территориальным органом МВД России на региональном уровне единоначального администрирования, мы полагаем возможным сделать заключение, что основные полномочия начальника (министра) ОВД на региональном уровне состоят в повседневном управлении всеми без исключения направлениями правоохранительной, оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной и иной деятельности органа внутренних дел и подчиненных ОВД на районном уровне. Такого рода администрирование объединяет в себе весь спектр функций управленческого характера, нацеленных на своевременное выявление, купирование и последующую минимизацию последствий проблемных и конфликтных ситуаций внутриорганизационного и внешневластного характера, определение наиболее оптимальных и перспективных решений управленческой природы, равно как и осуществление всех видов контроля правоохранительной деятельности всей системы органов внутренних дел в конкретном регионе России. Не смотря на то что комплекс полномочий

начальника регионального ОВД образован подчас разнонаправленными и разновеликими по своей правоохранительной и социальной значимости самостоятельными полномочиями, все вместе оно образуют полноценную систему стратегических и тактический действий должностного лица.

Объем компетенций, в совокупности образующих статус начальника (министра) ОВД на региональном уровне, подлежит закреплению в его должностном регламенте (должностной инструкции, разработка которой осуществляется в строгом соответствии с Положением о конкретном региональном ОВД. Свои полномочия руководитель территориального ОВД на региональном уровне может реализовывать единолично, но как показывает практика, определенный их объем он правомочен делегировать не только своим заместителям по направлениям оперативно-служебной деятельности, но и руководителям структурных подразделений ОВД, отдельным сотрудникам органа внутренних дел. Полагаем следует во обязательном порядке отметить, что нормативно оформленный факт такого делегирования полномочий никоим образом не снимает с руководителя регионального ОВД персональной ответственности за весь спектр правоохранительной и иной деятельности вверенного ему органа внутренних дел.

Завершая рассмотрение вопроса полномочий начальника ОВД на региональном уровне по обеспечению правоохранительной деятельности на территории субъекта Российской Федерации, считаем необходимым в качестве выводов по параграфу исследования привести полученные в ходе работы умозаключения.

Исходя из того, какие показатели демонстрирует складывающаяся как на всей территории оперативно-служебной деятельности регионального ОВД, так и на территории отдельных муниципальных образований субъекта Российской Федерации, руководитель ОВД на региональном уровне реализует свои полномочия по стратегической и тактической организации правоохранительной деятельности подчиненных ему районных ОВД, личного состава служб и подразделений регионального органа внутренних дел.

Являясь официальным должностным лицом системы МВД России на уровне субъекта РФ, руководитель регионального ОВД в рамках своих полномочий одновременно решает ряд задач не только общеорганизационного, но и распорядительного плана, что не может не иметь под собой четко очерченной правовой регламентации.

Руководитель территориального ОВД на региональном уровне реализует предоставленные ему полномочия на основе прин-

ципа единоначалия. Он несет персональную ответственность как за свою управленческую деятельность, так и за полноту и качество реализации властно-императивных полномочий подчиненного ему руководящего аппарата ОВД по субъекту Российской Федерации, за эффективность охраны правопорядка, противодействие преступности на всей территории региона.

Мы считаем, что не только руководителю регионального ОВД и его заместителям по направлениям деятельности, но и руководству служб, подразделений, обособленных аппаратов указанного ОВД надлежит предоставить больший объем полномочий в сфере использования инновационных методик организации правоохранительной деятельности, внедрения цифровых компьютерных технологий и пр.

Учитывая подавляющее превалирование в модели управления территориальным ОВД на региональном уровне единоначального администрирования, мы полагаем возможным сделать заключение, что основные полномочия начальника (министра) ОВД на региональном уровне состоят в повседневном управлении всеми без исключения направлениями правоохранительной, оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной и иной деятельности органа внутренних дел и подчиненных ОВД на районном уровне.

Свои полномочия руководитель территориального ОВД на региональном уровне может реализовывать как в полной мере самостоятельно, так и делегировать их определенный объем своим заместителям по направлениям оперативно-служебной деятельности, руководителям структурных подразделений ОВД, отдельным сотрудникам органа внутренних дел. Факт такого делегирования полномочий не снимает с руководителя регионального ОВД персональной ответственности за результаты правоохранительной и иной деятельности вверенного ему органа внутренних дел.

Список литературы:

1. *Ананьев Н.В.* Единство прав и обязанностей гражданского служащего // Закон и право. 2007. № 9.
2. *Андреев Н. А., Коробов В.Б.* Социальное партнерство в правоохранительной сфере // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 1 (33).
3. *Антонян Ю.М.* Внедрение научных достижений в практику борьбы с преступностью // Профессионал: популярно-правовой альманах МВД России. 2009. № 2 (88).

4. *Болдырев У.К.* Начальник территориального органа МВД России на районном уровне как организатор правоохранительной деятельности: правовые и организационные аспекты: канд. дис. ... юрид. наук. Москва, 2018.

5. *Бугель Н.В.* Совершенствование правоохранительной деятельности (организационно-правовой аспект) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 2 (54).

6. *Гулягин А.Ю.* Правовые аспекты правоохранительной деятельности как ключевой функции государства // Юридический мир. 2013. № 8 (200).

7. *Коневская О.Ю.* Функции управления МВД России в контексте требований административной реформы // Труды Академии управления МВД России. 2009. № 2 (10).

8. *Ромашкина Г.Ф.* Теоретико-социологические аспекты моделирования в управлении. Тюмень, 2003.

9. *Ульянов А.Д.* Приоритеты в оценке деятельности органов внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 2 (18).

Ирина Викторовна Важенина,
*кандидат юридических наук,
доцент кафедры организации деятельности
органов внутренних дел
центра командно-штабных учений
Академия управления МВД России
E-mail: irina-mew@mail.ru*

Модели полиции Джеймса К. Уилсона

Аннотация

Исследование проблем взаимодействия общества и полиции, защита прав и интересов личности, завоевание доверия граждан расширяет теоретические представления о возможности эффективной организации управления полицейскими подразделениями. Опыт полиции зарубежных стран в этой сфере может быть полезен в создании и функционировании эффективного механизма взаимодействия российской полиции и общества в период реформирования органов внутренних дел.

Ключевые слова и словосочетания: полиция; сервисная модель; управление; общественное мнение; Дж. К. Уилсон.

Известный социолог и политолог, профессор кафедры управления и государственной политики Школы менеджмента Калифорнийского университета в Лос-Анджелесе Джеймс Куинн Уилсон, автор теории «разбитых окон», которая настолько известна, что не требует особых разъяснений, задолго до того, как строить теории и выносить суждения, длительное время изучал деятельность сотрудников полиции, сопровождая полицейских при патрулировании. В своей книге «Разновидности полицейского поведения» (1968 г.) Уилсон отражает проблемы, с которыми сталкивается патрульный полицейский на службе, возникающие из-за ограничений, налагаемых законом, политикой, общественным мнением и требованиями руководства. В исследовании описывается деятельность полицейского в восьми различных городах, шесть из которых находятся в штате Нью-Йорк: Олбани, Амстердам, Брайтон, округ Нассау, Ньюбург и Сиракузы, остальные – Хайленд-Парк (штат Иллинойс) и Окленд (штат Калифорния).

Уилсон, основываясь на эмпирическом исследовании, обнаружил, что различия в структурном устройстве полицейских органи-

заций можно объяснить изучением местной политической культуры муниципалитетов, в которых они расположены. В своей книге Джеймс К. Уилсон определил три модели полицейской деятельности: 1) правовую или юридическую, 2) караульную и 3) служебную, или сервисную модель. Каждая из них связана с особыми организационными механизмами и приоритетными действиями. Уилсон [3, с. 233] утверждал, что основным фактором, определяющим поведение полиции, является местная политическая культура, связанная с различными типами органов управления. Эмпирически Уилсон применил концепцию политической культуры как тип местного самоуправления в том месте, где находились изучаемые им полицейские подразделения. Уилсон выделил четыре типа местного самоуправления: 1) высокопрофессиональный совет-управляющий; 2) низкопрофессиональный совет-управляющий; 3) беспартийный городской совет; 4) партийный совет мэра.

Джеймс К. Уилсон связал эффективную форму местного самоуправления (правление, возглавляемое советом, без партийных выборов) с правовым стилем полицейской деятельности. Движение за социальные реформы, связанное с появлением и распространением должности сити-менеджера, сопоставимо с бюрократической моделью полицейской службы. Оба они отражают одну и ту же основную философию, а именно дихотомию политики и администрации и установление внепартийного, независимого и профессионального контроля. Полицейские управления с правовым стилем полицейской деятельности более формализованы, с большим количеством правил и положений.

Аналогичным образом, Уилсон продемонстрировал, что в середине 1960-х годов караульная модель деятельности полиции была явно связана с традиционной формой местного самоуправления (правление мэра – совета). Важной особенностью такого стиля работы полиции является то, что полицейское управление достаточно открыто для влияния местной политики на свою деятельность. Политическая модель полицейской деятельности, в отличие от бюрократической или профессиональной модели, была популярна во второй половине прошлого века.

Наконец, основываясь на своих наблюдениях сервисной модели, Уилсон утверждал, что департамент, ориентированный на обслуживание, связан либо с низко профессиональным руководителем совета, либо с беспартийным правительством мэра и совета (смешанный тип). Уилсон рассматривал ориентированный на обслуживание стиль полицейской деятельности в качестве медианного в его континууме стилей. Что касается правил и политики, то некото-

рые полицейские управления, ориентированные на обслуживание, (например, Брайтон и округ Нассау) были более близки к своим коллегам-юристам, соблюдая правила и предписания, «настаивая на хорошем поведении полиции» [3, с. 202].

Теория Уилсона остается одной из самых влиятельных, особенно в теории организации полицейской деятельности. Обзор научной литературы показывает, что несмотря на то, что на протяжении полувека исследователи периодически подвергают ее проверке [1, с. 447–467; 2], почти в каждом учебнике по организации деятельности американской полиции есть описание трех моделей полицейских управлений Уилсона, однако на русский язык книга не переводилась.

Список литературы:

1. *Liederbach J., Travis L.F.* Wilson Redux: Another Look at Varieties of Police Behavior // *Police Quarterly*. 2008. February 29, Vol. 11 (4). URL: <https://doi.org/10.1177/1098611108314567> (дата обращения: 23.05.2023).
2. *Maguire E.R.* Structural Arrangements in Large Municipal Police Organizations: Revisiting Wilson's Theory of Local Political Culture // *ResearchGate*. URL: https://www.researchgate.net/publication/242335461_Structural_arrangements_in_large_municipal_police_organizations_Revisiting_Wilson's_theory_of_local_political_culture (дата обращения: 25.05.2023).
3. *Wilson J.Q.* Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities, With a New Preface by the Author (Joint Center for Urban Studies Publication) // *Harvard University Press*. 1978. January 1.

Борис Евгеньевич Власов,
*кандидат юридических наук,
доцент, начальник кафедры
теории и методологии государственного управления
Академия управления МВД России*

Екатерина Петровна Кучерова,
*кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры философии
Волгоградская академия МВД России*

Сущность, структура и угрозы экономической безопасности интегрированных агроформирований

Аннотация

В статье в контексте внешнего и внутреннего информационного поля агроструктур рассмотрена классификация угроз экономической безопасности по различным источникам их возникновения: финансовым, юридическим, технологическим, репутационным, экологическим, геополитическим, маркетинговым и социальным. Для нивелирования выявленных угроз выделены структурные элементы экономической безопасности агрохолдингов.

Ключевые слова и словосочетания: *сельское хозяйство; экономическая безопасность; агрохолдинг; участники агроформирований; риски; угрозы.*

Сельское хозяйство является одной из основных отраслей экономики России и, как неотъемлемая часть агропромышленного комплекса (далее – АПК), наряду с пищевым и сельскохозяйственным машиностроением, производством химических удобрений, средств защиты растений, строительством сельскохозяйственных объектов, ветеринарной службой и другими его секторами, играет важнейшую роль в обеспечении продовольственной безопасности государства¹.

Знаменательным этапом в развитии отечественного АПК, особенно в последние 10–15 лет, стало появление отечественных агрохолдингов², представляющих крупные хозяйственные объединения, включающие в себя несколько сельскохозяйственных предприятий.

¹ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 13 мая 2017 г. № 208. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/> (дата обращения: 19.07.2023).

² Под термином «холдинг» (от англ. *holding* – удерживание, владение) в настоящей статье понимается структура организаций, включающая в себя материнскую компа-

Объективно, формирование агрохолдингов связано с необходимостью увеличения производства и повышением эффективности работы аграрных предприятий с целью увеличения объемов производства, обеспечения их финансовой устойчивости посредством достижения достаточного уровня экономической безопасности, использования инновационных технологий, оптимизации системы управления и т. д. В свою очередь обеспечение экономической безопасности в агрохолдингах является особым аспектом деятельности, так как напрямую влияет на эффективность их работы и устойчивость к экономическим кризисам¹.

Нормативно установлено, что «экономическая безопасность» – это состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации².

В научной литературе экономическая безопасность часто рассматривается как состояние защищенности жизненно важных интересов экономических систем, которое обеспечивает их стабильное и устойчивое функционирование в условиях внешних и внутренних угроз. При этом из внешней среды угрозы могут возникать в виде экономических санкций, пороговых изменений цен на ресурсы, возникновения критической зависимости от импорта и т. д. [1].

Угрозами для внутренней среды любой социальной системы могут быть коррупция, различные последствия низкой эффективности управления, конфликтные ситуации и др. Сам же процесс обеспечения экономической безопасности предполагает разработку эффективных механизмов, предназначенных для своевременного выявления и прогнозирования различных видов угроз, а также для их минимизации и предотвращения.

Как показывает исследование функционально-информационного поля агрохолдингов, число негативных факторов, влияющих на результативность их деятельности связано с появлением новых вызовов и угроз, которые необходи-

нию и ряд дочерних компаний, которые она контролирует.

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046> (дата обращения: 19.07.2023).

² О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 13 мая 2017 г. № 208. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/> (дата обращения: 19.07.2023).

мо учитывать в разрезе национальной безопасности страны в целом, т. к. для достижения целей обеспечения экономической безопасности Российской Федерации необходимо решение задачи интенсивного технологического обновления в числе базовых секторов экономики – сельского хозяйства, а также преодоления критической зависимости от импорта в области племенного дела, селекции, семеноводства и аквакультуры (рыбоводства).

Кроме того, хищническое использование природных ресурсов ведет к реализации угроз деградации земель и снижения плодородия почв, дефицита водных ресурсов, ухудшения состояния морских экосистем, уменьшения ландшафтного и биологического разнообразия.

Факторами, влияющими на угрозу экономической безопасности в развитии регионального животноводства могут быть, например, природно-климатические условия, связанные с засухами и суровыми зимами, истощением пастбищных угодий, слабое ветеринарное обеспечение, недостаточное материально-техническое оснащение животноводства, финансовое обеспечение отрасли по остаточному принципу и т. п. [2, с. 15].

Возрастают риски убытков, связанных с катастрофическими изменениями климата, опасными природными явлениями и процессами, влекущими возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, оказывающими возрастающее негативное влияние на условия ведения хозяйственной деятельности и состояние окружающей среды.

Для развития системы мониторинга биологических рисков, предупреждения биологических угроз и реагирования на них также очевидна потребность их соответствующей систематизации.

В целом, угрозы экономической безопасности агрохолдингов могут быть классифицированы по ряду критериев, включая источник угроз, способность причинить ущерб, вид ущерба, масштаб и вероятность возникновения.

Так, например, классификация угроз экономической безопасности по источникам их возникновения может быть произведена следующим образом:

- финансовые угрозы (несостоятельность, просрочка платежей, высокий долг, финансовые махинации и т. д.);
- юридические угрозы (нарушение законодательства, несоблюдение правил пожарной безопасности, нарушение трудового законодательства и т. д.);
- технологические угрозы (аварии на производстве, проблемы с обслуживанием оборудования, зависимость от поставщиков и т. д.);

- репутационные угрозы (утечка информации, плохая кредитная история, социальные конфликты и т. д.);
- экологические угрозы (загрязнение окружающей среды, негативное воздействие на здоровье животных и людей, нарушение экологических стандартов и т. д.);
- геополитические угрозы (санкции со стороны государства, границы и территориальные проблемы, конкуренты на зарубежных рынках и т. д.);
- угрозы ценообразования (изменение цен на сырье, услуги, государственная регуляция цен и т. д.);
- маркетинговые угрозы (снижение спроса на продукцию, конкуренция на рынке, некачественный маркетинг и реклама и т. д.);
- социальные угрозы (низкий уровень материальной удовлетворенности персонала, неравенство в оплате труда, конфликты между наемными работниками, мнения социальных групп и т. д.).

Ввиду наличия множества угроз, генерируемых внешней и внутренней средой, экономическая безопасность интегрированного агроформирования имеет сложную многоуровневую структуру, включающую ряд функциональных составляющих, представляющих собой совокупность основных направлений экономической безопасности, существенно отличающихся друг от друга по содержанию: финансовой, технологической, информационной, кадровой, интеллектуальной, маркетинговой, экологической и юридической компонент, схематично представленных на *рис. 1*.

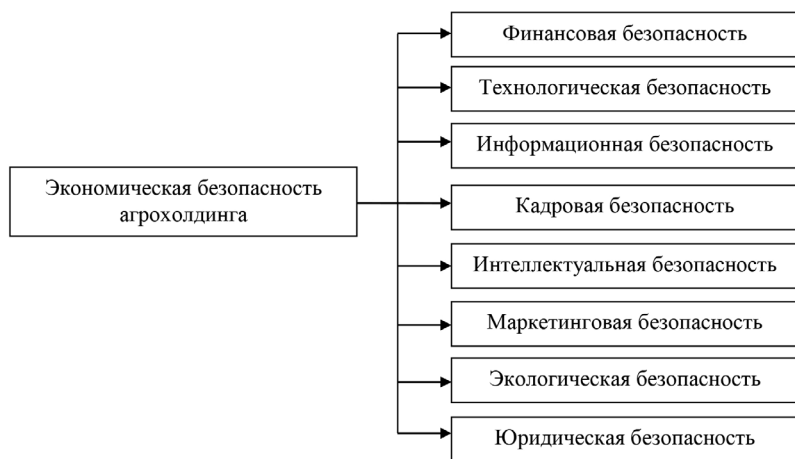


Рис. 1. Функциональные составляющие экономической безопасности агрохолдинга

Содержательно функциональные составляющие экономической безопасности агрохолдинга могут быть охарактеризованы следующим образом:

- финансовая безопасность – связана с обеспечением финансовой устойчивости и своевременным погашением задолженностей;
- технологическая безопасность – обеспечивает защиту технологических процессов и оборудования от нежелательного воздействия;
- информационная безопасность – включает защиту информации и информационных технологий от несанкционированного доступа, использования, уничтожения и т. п.;
- кадровая безопасность – связана с обеспечением профессиональной компетенции и мотивации персонала, а также предотвращением коррупции;
- интеллектуальная безопасность – включает защиту научных разработок, технологий, товарных знаков и других объектов интеллектуальной собственности агрохолдинга;
- маркетинговая безопасность – связана с привлечением и удержанием клиентов, развитием дистрибуции и обеспечением репутации компании;
- экологическая безопасность – обеспечивает соблюдение норм экологической безопасности и защиту окружающей среды;
- юридическая безопасность – направлена на соблюдение законодательства и правовых норм при ведении деятельности.

Вместе с тем функциональные составляющие структуры экономической безопасности агрохолдинга имеют свою специфику, которая предполагает наличие соответствующего механизма их реализации, возможно, с помощью соответствующих стандартов обеспечения безопасности. Причем эффективность обеспечения каждой функциональной составляющей экономической безопасности во многом зависит от особенностей структурного построения и системы управления агрохолдинга, которые предполагают обоснованное разграничение компетенций участников данного процесса и определения зон их ответственности.

В то же время многие возникающие экономические угрозы не могут быть купированы без взаимодействия с органами внутренних дел и другими правоохранительными структурами в обеспечении экономической безопасности АПК России в целом.

Основные направления и приоритетные мероприятия такого взаимодействия в контексте обеспечения экономической безопасности целесообразно рассматривать комплексно, в рамках таких государственных программ: «Государственная программа эффективно-

го вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации»¹; Государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий»²; Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия³; Государственная программа Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»⁴; а также федеральных проектов: «Экспорт продукции АПК»⁵; «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений»; «Содействие занятости сельского населения»; «Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях»; «Благоустройство сельских территорий»; «Современный облик сельских территорий»⁶; «Стимулирование инвестиционной деятельности в агропромышленном комплексе»; «Создание условий для независимости и конкурентоспособности отечественного агропромышленного комплекса»; «Развитие сельского туризма»; «Развитие отраслей и техническая модернизация агропромышленного комплекса»; «Вовлечение в оборот и комплексная мелиорация

¹ О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 14 мая 2021 № 731 (ред. от 18 января 2023 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

² Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 31 мая 2019 г. № 696 (ред. от 23 декабря 2022 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2023 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

³ О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 14 июля 2012 г. № 717 (ред. от 13 июня 2023 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 4 июля 2023 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

⁴ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328 (ред. от 14 июня 2023 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

⁵ Паспорт национального проекта (программы) «Международная кооперация и экспорт» [Электронный ресурс]: утвержден президиумом Совета при Президенте Рос. Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

⁶ Паспорт комплексной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» [Электронный ресурс]: утвержден решением Правительства Рос. Федерации от 24 декабря 2021 г. № ММ-П11-19234. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

земель сельскохозяйственного назначения»¹ и межведомственных планов в рассматриваемой сфере, осуществляя постоянный мониторинг состояния аграрного сектора экономики для своевременного выявления, анализа и прогноза факторов, определяющих возникновение внешних и внутренних угроз развитию агрохолдингов, включая криминализацию экономических отношений, нецелевое использование бюджетных средств, выделяемых на финансирование государственных программ и проектов развития АПК, ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций в сельском хозяйстве, обеспечение устойчивости экономических отношений.

Успешное продвижение национальных проектов в сфере АПК в значительной степени будет зависеть от эффективности сотрудничества соответствующих структур агрохолдингов с федеральной и региональными властями, а также правоохранительными органами, в системном противодействии угрозам экономической безопасности интегрированных агроформирований.

Список литературы:

1. *Наумов Ю. Г., Латов Ю.В.* Экономическая безопасность и теневая экономика: учебник. Москва, 2016.
2. *Ханджиев А.Ф.* Экономическая безопасность реализации программ развития сельского хозяйства региона (на материалах Республики Калмыкия): автореф. дис. ... канд. экон. наук. Москва, 2011.

¹ Паспорт государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия [Электронный ресурс]: утвержден Правительством РФ 24 декабря 2022 г. № ММ-П11-22479. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Сергей Валерьевич Грамотеев,
*старший преподаватель
кафедры организации деятельности
органов внутренних дел
центра командно-штабных учений
Академия управления МВД России
E-mail: gramserg@mail.ru*

**Сравнительный анализ некоторых аспектов
законодательства Российской Федерации
и Великобритании в сфере обеспечения
общественной безопасности при проведении шествий**

Аннотация

В статье проводится сравнительный анализ некоторых аспектов законодательства Российской Федерации и Великобритании в сфере обеспечения общественной безопасности при проведении шествий, и рассматривается возможность применения зарубежного опыта на территории Российской Федерации.

Ключевые слова и словосочетания: *сравнительный анализ; обеспечение общественной безопасности; правопорядок; публичные мероприятия, шествия.*

«Сравнительно-правовые исследования служат базой для выработки международных стандартов и осуществления наднационального регулирования» [1, с. 83]. «Использование позитивного опыта других стран... совершенно необходимо» [2, с. 122] для организации деятельности не только в сфере практического противодействия преступным проявлениям, но и совершенствования отдельных направлений действующего законодательства Российской Федерации.

Процесс выстраивания благоприятных и эффективных взаимоотношений общества и государства на протяжении продолжительного временного исторического интервала сопровождался, зачастую, кровопролитием с огромным количеством человеческих жертв. Нельзя сказать, что данный процесс благополучно завершен, напротив, в настоящее время проблемы свободы слова, выраженные в регулировании организации и проведения публичных мероприятий, в том числе шествий, далеки от идеала и требуют пристального внимания.

Однако, безупречную, всех устраивающую систему, подходящую, так сказать, «на все случаи жизни» и охватывающую исчерпывающий перечень тонкостей соблюдения права свободы слова,

не удастся разработать и внедрить даже в самых развитых странах мира, поскольку указанная свобода так или иначе подвергается некоторым ограничениям, связанным с обеспечением безопасности. Следует отметить, что зарубежный опыт совсем не однозначен, и к его использованию и внедрению следует подходить очень осторожно.

В Великобритании до принятия Закона об охране общественного порядка 1986 г. [4] (далее – Закон 1986 г.) деятельность по обеспечению общественной безопасности при проведении публичных мероприятий регламентировалась одноименным законом 1936 г. [3]. На обновление законодательства повлияло неоднократное в период с 1979 по 1985 гг. возникновение массовых беспорядков. Вторая часть данного Закона 1986 г. содержит подробный алгоритм организации и проведения публичных шествий, а также порядок подачи соответствующих уведомлений о их проведении.

Например, закрепляется, что уведомление не позднее чем за шесть рабочих дней направляется в полицейский участок, в территорию обслуживания которого входит место проведения публичного шествия. В данном документе указывается следующая информация: дата, когда предполагается провести шествие; время его начала; предлагаемый маршрут, а также фамилии, имена и адреса регистрации граждан (или одного из лиц), являющихся организаторами.

Если у полиции возникнут основания полагать, что: мероприятие может привести к беспорядкам, нанести ущерб собственности, угрожать жизни и здоровью населения; целью организаторов является принуждение граждан к совершению противоправных действий или, напротив, отказу от реализации своих законных прав, органы полиции дают соответствующие указания об устранении причин и условий, которые могут повлечь данные негативные последствия или запрещают проведение шествия.

Проводя сравнительный анализ законодательства Великобритании с Федеральным законом Российской Федерации от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – ФЗ № 54), следует отметить, что в Российской Федерации уведомление о проведении шествия подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения¹. Организаторами шествия могут быть один или несколько

¹ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях [Электронный ресурс]: Федеральный закон Рос. Федерации от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ. Ст. 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

граждан Российской Федерации, политические партии, другие общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по его организации и проведению. Также организатор обязан подать в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления уведомление о проведении.

На законодательном уровне в Российской Федерации не предусмотрено задействование сотрудников полиции в процедуре согласования уведомления о проведении публичных мероприятий, в том числе шествий. В результате имеют место факты, когда на прилегающей территории районов городов, либо иных населенных пунктов, местные органы власти согласовывают проведение двух публичных мероприятий гражданам с различными, а нередко и противоположными взглядами. Более того, при возникновении спонтанных шествий, которые зачастую проходят без процедур соответствующих уведомлений, на основе спонтанных проявлений сознания социума, правоохранительные органы сталкиваются с определенными рисками по их предотвращению и недопущению в дальнейшем. В результате деятельность полиции в данных конкретных случаях имеет очень низкий коэффициент полезного действия и характеризуется нерациональным использованием сил и средств.

Данные обстоятельства негативно влияют на статус сотрудника ОВД Российской Федерации как ключевого субъекта деятельности по обеспечению общественной безопасности при проведении шествий. Сущность статуса сотрудника полиции в рассматриваемой сфере заключается в том, что он представляет собой совокупность властных полномочий; анализирует обстановку и прогнозирует возможное проведение шествий; обладает правом разрешения вопросов, связанных с согласованием места, времени, количества участников шествий; занимается планированием, подготовкой и непосредственным обеспечением общественной безопасности, контролем за правильным и своевременным применением санкций к правонарушителям.

Таким образом, для обеспечения надлежащего рассмотрения уведомления об организации и проведении публичного мероприятия, реализации мер по предотвращению реальной угрозы общественной безопасности целесообразно дополнить ч. 1 ст. 7 «Уведомление о проведении публичного мероприятия» ФЗ № 54 формулировкой: «Рассмотрение и согласование уведомления о проведении публичного мероприятия осуществляется с участием представителя органов внутренних дел».

Законодательство Великобритании различает понятия «публичное собрание» и «публичное шествие». Первое означает «собрание 20 и более лиц в общественном месте, которое полностью или частично находится на открытом воздухе» [4]. Второе – шествие в любом общественном месте. Также Закон 1986 г. содержит описание угрожающего, то есть нарушающего общественный порядок поведения. Лицо, ведущее себя угрожающе, не соблюдая правопорядок в присутствии иного лица, причиняя своими действиями последнему неудобство, наказывается штрафом в размере 400 фунтов стерлингов. Также, организатор шествия нарушает нормы законодательства в случае несоблюдения сроков подачи уведомления, а также предоставления недостоверных данных о времени, дате и маршруте. За данные упущения участники и организаторы мероприятия могут понести наказание в виде штрафа или тюремного заключения.

Подвергая анализу нормы законодательства Российской Федерации, становится очевидным, что, отличаясь гуманностью, даже с внесенными коррективами по его ужесточению, они не охватывают квалификацией составы категорий деяний, предусмотренных правовой системой Великобритании. Таким образом, положительный опыт деятельности органов полиции Великобритании в сфере обеспечения общественной безопасности при проведении шествий, с учетом особенностей правоохранительной системы, может быть успешно применен на территории Российской Федерации.

Список литературы:

1. *Варламова Н.В.* Сравнительное правоведение: современные методологические подходы // Общественные науки и современность. 2014. № 2.
2. *Керимов А.Д.* Об использовании достижений сравнительного правоведения при осуществлении правоохранительной деятельности в Российской Федерации // Государство и право. 2014. № 3.
3. Public Order Act 1936. URL: https://socialsciences.exeter.ac.uk/media/universityofexeter/collegeofsocialsciencesandinternationalstudies/politics/research/statorg/uk/ngo/Anti-Terrorism-Security_Law_Public_Order_Act_1936.pdf (дата обращения: 21.04.2023).
4. Public Order Act 1986. URL: https://www.legislationline.org/download/id/6306/file/UK_Public%20Order%20Act_1986_2014_excerpts.pdf (дата обращения: 14.02.2023).

Любовь Владиленовна Денисова,
*доктор философских наук, профессор,
профессор кафедры теории
и методологии государственного управления
Академия управления МВД России
E-mail: ldenisova10@mvd.ru*

Традиционные ценности в формировании профессионализма сотрудников полиции

Аннотация

В статье представлена роль традиционных ценностей как средство единения многонационального состава сотрудников органов внутренних дел России. Традиционные ценности, обозначенные в стратегических документах, определяющих внутреннюю политику Российского государства, воспроизводятся как основные ориентиры деятельности, обозначенные в Кодексе этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

Ключевые слова и словосочетания: *традиционные ценности; профессионализм; духовность; нравственные и духовные ценности; Кодекс этики и служебного поведения.*

Профессионализм представляет собой интегративную характеристику, которая отличает представителей различных профессий и выражает их способность выполнять на высоком уровне требования, предъявляемые к профессии. В этом смысле профессионализм сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации сочетает в себе как физические, так и психологические параметры, позволяющие полицейским выдерживать нагрузки, принимать молниеносные решения, противостоять психическому давлению и т. д. Кроме того, профессионализм полицейских как государственных служащих предполагает высокий интеллектуальный уровень, четкое знание законодательства, понимание не только правовых, но и нравственных требований, обозначенных в Кодексе этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации¹.

¹ Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 июня 2020 г. № 460.

Формирование профессионализма не происходит стихийно. Это направленный процесс, осуществляемый в системе органов внутренних дел с применением соответствующих средств и методов. Одним из таких средств выступает система традиционных ценностей, которая выполняет консолидирующую функцию. Потребность в консолидации общества существует во все времена, но в настоящий момент она ощущается особенно остро. Это объясняется следующими причинами. Во-первых, Российская Федерация является многонациональным государством, население которого представлено более чем 190 национальностями и народностями. Во-вторых, конфессиональный состав населения также многообразен: по данным министерства юстиции Российской Федерации на территории страны зарегистрировано более 30 тысяч религиозных организаций, в которых представлены учения около 60-ти различных вероисповеданий. И если принять во внимание, что средоточием культурных ценностей выступают религиозные идеологии, то российское общество иногда представляется как расколотое и разрозненное в силу своего национального и конфессионального многообразия. В условиях политических катаклизмов и идеологического противостояния всегда найдутся силы, желающие расколоть российское общество. Полиция, как и армия, представляют собой такие социальные институты, которые в своем составе также демонстрируют указанное национальное и религиозное разнообразие. Поэтому потребность в консолидации, единении на основе общих ценностей остается насущной задачей.

На фоне обозначенных особенностей культуры России в государственном управлении важнейшей задачей становится консолидация общества на основе единого комплекса ценностей. Этот комплекс получил название традиционных ценностей. Исследователи отмечают следующие важнейшие признаки традиционных ценностей: относительная неизменность, стабильность, связь с историческим прошлым и универсальность [1, с. 97].

Указом Президента Российской Федерации от 9 ноября 2022 г. № 809 утверждены «Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей»¹, которые представляют собой важнейший стратегический документ, определяющий политику в сфере обеспечения

¹ Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 9 ноября 2022 г. № 809. Доступ из информационного портала «Гарант».

национальной безопасности нашей страны. Как явствует из названия, в этом документе речь идет о духовно-нравственной сфере общественной жизни и возможностях ее консолидации на основе единого ценностного комплекса. Духовно-нравственные ценности часто отождествляются с религиозными верованиями, а в контексте российской религиозной ситуации, – с православием, поскольку православные верующие преобладают в численном отношении по сравнению с представителями иных конфессий.

Как отмечают исследователи, «представленный в п. 5 Основ перечень традиционных ценностей, впервые был закреплён в п. 91 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (от 2 июля 2021 г.) и включает в себя 17 понятий» [2, с. 311]. Среди них наиболее актуальных для совершенствования профессионализма полицейских представляются: «права и свободы человека», «патриотизм», «гражданственность», «служение Отечеству и ответственность за его судьбу», «справедливость», «коллективизм», «взаимопомощь и взаимоуважение».

Для того чтобы сотрудник органов внутренних дел соответствовал ожиданиям общества, необходимо формирование у него главного мотива – честного служения Отечеству. Общими нравственными принципами, закреплёнными в нормативных документах, определяющих характер службы, выступают принципы служения государству и обществу, законности, гуманизма, ответственности, справедливости, лояльности, политической нейтральности, честности и неподкупности. Они в целом, коррелируют с ценностями, утверждёнными в названных стратегических государственных документах. Утверждение этих ценностей осуществляется в ходе образовательной и воспитательной деятельности.

Подготовка кадров в образовательных организациях МВД России является частью системы образования Российской Федерации. Образовательные программы включают профессиональное воспитание. Сотрудник органов внутренних дел должен разбираться в вопросах политической и религиозной жизни общества, а система подготовки кадров МВД России стремиться воспитать именно таких сотрудников. Для успешного освоения профессии и качественного выполнения своих задач нужны и знания, и убеждения. Требуется сформировать у сотрудников чувство долга и профессионального достоинства. Поэтому, несмотря на религиозные и национальные различия, в процессе службы актуализируется ценность коллективизма.

В органах внутренних дел Российской Федерации имеются сотрудники, которые являются верующими, то есть носителями

религиозных взглядов. Противоречия мировоззренческого характера могут стать основой конфликтов, поэтому к ним необходимо относиться с особым вниманием.

Министерство внутренних дел Российской Федерации, являясь федеральным органом исполнительной власти, всегда находится в центре внимания общества. Зачастую проступки, связанные с нарушением этических норм сотрудников полиции, подрывают авторитет, имидж органов внутренних дел, давая повод для дискредитации. Особенно опасны в этом отношении правовой нигилизм и нравственный релятивизм. Преодолению этих негативных явлений способствует воспитание представлений о существовании не только относительных, но и абсолютных ценностей.

В целях установления единых этических норм, правил и требований к служебному поведению сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, укрепления авторитета органов внутренних дел Российской Федерации в обществе и доверия к ним граждан, поддержания дисциплины и законности среди личного состава сотрудникам полиции предписано руководствоваться Кодексом этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации. Кодекс определяет этические нормы, правила и требования к служебному поведению сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации при осуществлении служебной деятельности, а также во внеслужебное время, применяемые наряду с нормативными предписаниями, определяющими государственно-правовой статус сотрудника органов внутренних дел, ограничения, требования к нему, обязанности и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел Российской Федерации.

Этические требования основываются на принятых в российском обществе нравственных принципах и ценностях, лучших профессиональных традициях органов внутренних дел Российской Федерации. Невыполнение сотрудником этических требований приводит к утере им доброго имени и чести, лишению морального права на уважение, поддержку и доверие со стороны его коллег, руководителей (начальников) и других граждан.

Таким образом, знание и соблюдение требований к служебному поведению, содержащихся в Кодексе этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, способствует повышению уровня профессиональной подготовленности сотрудников российской полиции. В совокупности эти требования основаны на представлении о традиционных ценностях российской

многонациональной культуры и утверждают взаимопонимание внутри служебных коллективов.

Список литературы:

1. *Макарова М.Н.* Репрезентация «традиционных ценностей» в российском политико-публичном поле (на примере дискурс-анализа семейных ценностей) // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. 2021. №. 3.

2. *Ожегов С.И.* Толковый словарь русского языка: около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений. Москва, 2009.

Николай Николаевич Демидов,
*кандидат философских наук, доцент,
профессор кафедры философии
Волгоградская академия МВД России
E-mail: demidovnick@yandex.ru*

Михаил Сергеевич Лащёнов,
*кандидат социологических наук,
доцент кафедры теории и методологии
государственного управления
Академия управления МВД России
E-mail: Laschenov.m@yandex.ru*

**Проблемы повышения уровня доверия
органам внутренних дел как важнейшее условие
совершенствования управления
в правоохранительной сфере**

Аннотация

Статья освещает актуальную проблему управления в правоохранительных органах с точки зрения повышения уровня доверия органам внутренних дел. В статье рассматриваются основные факторы, влияющие на уровень доверия населения к правоохранительным органам.

Авторами рассмотрены различные подходы и методы для изучения данной проблемы, включая социологические исследования, анализ социальных медиа, участие общественности в формировании общественного мнения о полиции. Отмечается значимость изучения общественного мнения о полиции для повышения доверия общества к полиции и улучшения ее деятельности. В статье также отмечаются сложности в определении и измерении общественного мнения о полиции и предлагаются рекомендации для преодоления этих проблем.

Авторами представлен анализ основных публикаций на эту тему, а также анализ современных подходов и методов повышения уровня доверия к органам внутренних дел, такие как вовлечение граждан в деятельность правоохранительных органов, использование современных коммуникационных технологий для улучшения работы органов внутренних дел и установление более эффективных механизмов контроля за деятельностью ОВД.

Ключевые слова и словосочетания: доверие к полиции; правоохранительные органы; управление в правоохранительной сфере; общественное мнение о полиции; эффективность работы органов внутренних дел.

Проблемы повышения уровня доверия органам внутренних дел являются важной темой в правоохранительной сфере. Низкий уровень доверия к полиции и другим правоохранительным органам приводит к ухудшению качества работы этих органов и, как результат, к ухудшению общей безопасности в обществе. Кроме того, низкий уровень доверия к органам внутренних дел может привести к снижению эффективности правоохранительной деятельности, что не только угрожает общественной безопасности, но и может повлечь за собой риски для государства и нарушения прав граждан.

В данной статье на основе проведенного обзора литературных источников и анализа научных публикаций, обосновывается, что проблемы повышения уровня доверия к органам внутренних дел являются актуальными и требуют разработки и применения новых подходов и методов для их решения. Это можно сделать путем использования множественного подхода, включающего участие общественности в деятельности правоохранительных органов, использование современных технологий для улучшения работы правоохранительных органов и установления более эффективных механизмов контроля за деятельностью органов внутренних дел.

Данное исследование является актуальным и важным для научного и практического сообщества, поскольку представляет собой обзор современных тенденций и разработок в этой области, а также предлагает конкретные рекомендации и методы повышения доверия к органам внутренних дел.

Анализ статей, опубликованных в специализированных базах данных (Google Scholar, Scopus, РИНЦ), показал, что проблема повышения уровня доверия к органам внутренних дел является актуальной темой для многих исследований. Основные идеи, представленные в выбранных публикациях, показывают, что проблемы повышения уровня доверия к органам внутренних дел связаны с недостаточной открытостью и прозрачностью деятельности правоохранительных органов, а также неразвитостью общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел.

Исследования, посвященные проблемам повышения уровня доверия населения к органам внутренних дел, представлены в раз-

личных литературных источниках, в основном научных статей и публикаций в специализированных журналах. Среди наиболее интересных работ можно выделить следующие: статья А.Л. Ситковского, Ю.В. Латова в журнале «Социологические исследования» (2021 г.) [6, с. 49–56]. Авторы рассматривают возникающие противоречия между оценками общественного мнения и оценками по ведомственным критериям.

Статья С.Г. Костина в журнале «Административное право и практика администрирования» (2020 г.) [2] посвящена изучению критериев вневедомственной оценки о работе полиции, а также механизм проведения мониторинга общественного мнения. Автор анализирует влияния мнения общества на эффективность работы органов внутренних дел, а также рассматривает факторы, влияющие на формирование позитивного имиджа сотрудника полиции. В статье А.Г. Маркушина, О.Л. Морозова [3, с. 89–96] рассматриваются основные проблемы управления в правоохранительной сфере, включая проблемы доверия к полиции. Ряд работ посвящены использованию СМИ, Интернета и социальных сетей в формировании позитивного образа полиции. В работах В.В. Зудаевой [1, с. 108–114] С.А. Невского [4, с. 77–86] подробно рассматривается возможность использования интернет-ресурсов для публикации полезной информации и активного использования Интернета, и социальных сетей для повышения узнаваемости, и привлекательности полиции.

Изучение уровня доверия полиции со стороны населения является важной задачей с точки зрения социологии, так как он является одним из индикаторов эффективности работы правоохранительных органов. В последние пять лет в России было проведено несколько эмпирических исследований на эту тему.

По данным ФГКУ ВНИИ МВД России социологические опросы населения в 85 субъектах Российской Федерации, проведенные в 2022 г., показали достаточно высокий уровень доверия и оценки деятельности полиции. Уровень доверия органам внутренних дел достиг 51,7 %, что на 6,3 % выше показателя опроса 2021 г. Показатель оценки населением уровня защищенности граждан от преступных посягательств увеличился с 52,1 % до 58,5 % за этот период. Тенденция роста положительных оценок населением работы полиции в 2022 г. по сравнению с 2021 г. отмечается и по показателям эффективности работы органов внутренних дел Российской Федерации (с 44,4 % до 49,2 %), что свидетельствует о том, что россияне в целом высоко оценивают работу и эффективность полиции [5].

Об этой же тенденции свидетельствуют результаты социологического опроса, проведенного в 2022 г. группой по изучению общественного мнения Волгоградской академии МВД России. Опрос проводился в г. Волгограде. Было опрошено 630 человек. Опрос населения проводился методом формализованного интервью и носил выборочный характер. Для проведения мониторингового среза применяется многоступенчатый стратифицированный отбор, сочетающий в себе элементы территориальной и квотной выборки. В ходе опроса респондентов спросили, насколько они доверяют сотрудникам органов внутренних дел. 67,2 % опрошенных высказали доверие ОВД и 14 % – не доверие.

Из проведенных социологических исследований в России в последние годы можно сделать вывод, что уровень доверия населения к полиции достаточно высок. Тем не менее необходимо продолжить работу по повышению уровня доверия общества к полиции.

Для достижения этой цели можно применять различные подходы и методы, например:

- обеспечение прозрачности работы полиции и открытости для общества;
- создание каналов обратной связи с населением и участие общественности в контроле за работой полиции;
- для эффективного формирования имиджа полиции можно использовать широкий спектр современных коммуникационных технологий: социальных сетей (например, ВК и т. д.), создание сайтов и форумов, посвященных работе полиции, противодействию коррупции и т. д., организация телевизионных рекламных кампаний.

Также следует продолжать исследования в данной области для осуществления дальнейшего усовершенствования работы полиции и улучшения отношений с институтами гражданского общества. Эти исследования могут включать в себя анализ успешных примеров взаимодействия с населением, выявление проблем и недостатков существующей системы, и оценку эффективности различных методов работы полиции.

Таким образом, мы можем сделать вывод, что повышение уровня доверия населения к полиции является важным элементом совершенствования управления в правоохранительной сфере. Различные подходы и методы, используемые для достижения этой цели, должны быть ориентированы на открытость, прозрачность и сотрудничество с обществом. Дальнейшие исследования в данной области могут привести к более эффективному управлению и повышению безопасности общества в целом.

Список литературы:

1. *Зудаева В. В., Бруева Н.В.* Роль СМИ в создании имиджа сотрудника органов внутренних дел // Научный дайджест Восточно-Сибирского института МВД России. 2020. № 2 (5).
2. *Костин С.Г.* Мониторинг общественного мнения населения о деятельности органов внутренних дел с целью формирования позитивного имиджа сотрудника полиции // NB: Административное право и практика администрирования. 2020. № 3. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=34016 (дата обращения: 30.05.2023).
3. *Маркушин А. Г., Морозов О.Л.* Современные проблемы управления в органах внутренних дел и некоторые направления их решения // Юридическая наука и практика // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2020. № 2 (50).
4. *Невский С. А., Черкасов Р. В., Яковлев О.В.* Деятельность российской полиции в фокусе электронных СМИ, социальных сети и блогосфере – мониторинг 2022 // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2023. № 3.
5. Общественное мнение [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВД России. URL: <https://мвд.рф/publicopinion> (дата обращения: 01.06.2023).
6. *Ситковский А. Л., Латов Ю. В.* Парадоксы оценки российской полиции с помощью опросов общественного мнения // Социологические исследования. 2021. № 2.

Игорь Юрьевич Захватов,
*кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры организации деятельности
органов внутренних дел
центра командно-штабных учений
Академия управления МВД России
E-mail: zakhvatov-ju@mail.ru*

Андрей Александрович Волчанский,
*главный инспектор инспекции штаба
ГУ МВД России по Саратовской области
E-mail: booch1980@mail.ru*

Актуальные проблемы оказания практической и методической помощи подконтрольному органу (подразделению) внутренних дел

Аннотация

Статья посвящена проблемным аспектам оказания практической и методической помощи подконтрольным органам (подразделениям) внутренних дел. На основе проведенного анализа авторы приходят к выводу о том, что в настоящее время не в полной мере реализован потенциал практической и методической помощи подконтрольным подразделениям, что связано с несовершенством нормативной правовой базы, а также разрозненностью и фрагментарностью практики контрольной деятельности в органах внутренних дел. Подчеркивается актуальность конкретизации правовой регламентации процесса оказания практической и методической помощи в ведомственных нормативных правовых актах.

Ключевые слова и словосочетания: *МВД России; органы внутренних дел; контрольная деятельность; ведомственный контроль, зональный контроль, особый контроль; практическая и методическая помощь.*

Эффективность функционирования органов внутренних дел во многом зависит не только от результатов деятельности конкретных подразделений, но и от степени воздействия на них со стороны вышестоящих организационных структур, что является актуальным в рамках единой управленческой иерархии, сложившейся в системе МВД России. К ним относятся как сугубо контрольная дея-

тельность, целью которой является получение данных о состоянии оперативно-служебной деятельности в подчиненных органах, так и оказание их сотрудникам практической помощи, особенно если результаты этой деятельности не соответствуют заданным параметрам. Все это в итоге позволяет своевременно выявлять проблемные ситуации, а также принимать необходимые корректирующие меры.

Вопросам оценки эффективности функционирования территориальных органов МВД России уделяется достаточно большое внимание в специальной литературе в различных аспектах актуальной проблематики. В первую очередь в ней поднимаются проблемы организации зонального и особого контроля, реже – инспектирования, то есть тех элементов контрольной деятельности, которые сами по себе представляют значительный интерес для совершенствования функционирования органов внутренних дел и осуществления управленческой деятельности. Однако все, что касается оказания подконтрольным органам практической и методической помощи достаточно часто остается «за кадром» или выглядит размыто, неконкретно, а то и вовсе игнорируется в общем контексте изучения контрольной деятельности в системе МВД России.

Многими специалистами отмечается [2, с. 189], что практическая помощь со стороны вышестоящих звеньев управленческой вертикали обычно сводится к выявлению недостатков в работе подчиненных, то же – каким образом их следует устранять – отдается «на откуп» самим проверяемым, которые для этого порой не обладают необходимым опытом и профессиональными навыками.

Отметим, что контрольная деятельность в органах внутренних дел имеет свою нормативно-правовую базу, ведущее место в которой занимает приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации»¹, который закрепил правила организации зонального, особого контроля за деятельностью территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях, а также их инспектирования со стороны центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Кроме того, нормы, касающиеся контрольной деятельности, содержат типовые положения о территориальных органах МВД России различных уровней и их территориальных подраз-

¹ Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77.

делениях¹, в которых регламентируется компетенция конкретных руководителей органов внутренних дел в рамках организации и осуществления ведомственного контроля. Указанные документы также содержат ссылку о необходимости оказания практической помощи нижестоящим подразделениям.

Во исполнение этих требований руководителями соответствующих территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях разрабатывают собственные локальные правила осуществления зонального контроля и оказание различных видов помощи подконтрольным подразделениям.

Таким образом, контрольная деятельность в системе МВД России осуществляется на основе комплекса ведомственных нормативных правовых актов различного уровня с учетом специфики функционирования конкретных органов и подразделений. Вместе с тем важно отметить, что алгоритм оказания практической и методической помощи подконтрольным органам в вышеуказанных правовых актах не конкретизируется, что, с одной стороны, позволяет компетентным руководителям действовать исходя из конкретной ситуации, с другой – негативно сказывается на формировании механизма корректирующего воздействия на нижестоящие структуры.

Справедливости ради отметим, что в научной литературе предприняты попытки обозначить содержательные характеристики практической и методической помощи подконтрольным органам и подразделениям внутренних дел, предложить их типологию. Так, С.А. Рогачков полагает, что организационная, методическая и практическая помощь подконтрольным подразделениям органов внутренних дел может различаться по своей целенаправленности и содержанию, однако все эти направления помощи функционально связаны между собой.

Например, если организационная помощь предполагает комплекс мер, направленных на рационализацию организационно-штатного построения органа внутренних дел и его структурных подразделений, а также информационно-аналитическое обеспече-

¹ См., например: Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355; Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 1 сентября 2017 г. № 690.

ние, организацию внутреннего и внешнего взаимодействия, то методическая помощь ориентирована на внедрение в практическую деятельность научно обоснованных методик и рекомендаций, использование которых способно повысить эффективность деятельности конкретных органов и подразделений внутренних дел.

Практическая же помощь заключается, как правило, в решении конкретных проблем, например, посредством направления в подконтрольные органы и подразделения отдельных специалистов или их групп, необходимых для результативного выполнения конкретных служебных задач [3, с. 56–64]. Обычно это происходит в случае значительного отклонения подконтрольных органов от заданных параметров, существенного снижения результатов их работы по основным направлениям оперативно-служебной деятельности. Роль опытных специалистов из вышестоящих отраслевых подразделений здесь бывает неопределимой, их вклад в общее дело порой бывает решающим.

Можно согласиться, что теоретико-правовые основы исследуемой, в принципе, заложены, однако есть и ряд проблем, которые еще предстоит решить, причем они носят как правовой, так организационно-практический и, конечно же, научно-методический характер.

Дело в том, что механизм оказания методической и практической помощи подконтрольному органу в настоящее время слабо отрегулирован ведомственными нормативными правовыми актами и выглядит более чем фрагментарно. Как в общефедеральных, так и в локальных актах, издаваемых территориальными органами МВД России, как правило, отмечается лишь сама необходимость оказания такой помощи в рамках контролирующего воздействия. Виды, сроки, объемы такой помощи, конкретные способы ее оказания не определены ни на федеральном, ни на региональном уровнях. По существу отсутствует научно обоснованная методология оказания помощи.

В данном контексте в целях устранения существующих пробелов ведомственной нормативной правовой базы по исследуемой проблематике видится необходимым конкретизировать способы решения вопросов повышения качества оказания методической и практической помощи, прочной увязки ее с итогами проведения контрольных мероприятий.

Качественные параметры оказания различной помощи целесообразно закрепить на ведомственном уровне в виде конкретных содержательных методик, разработанных профильными департаментами, главными управлениями, управлениями Министерства внутренних дел Российской Федерации и утвержденных соответ-

ствующими распорядительными актами. Закрепления ведомственным нормативным правовым актом, видимо, требует определение процента случаев (например, не менее 30 %), когда выявленные в результате проведения контрольных мероприятий недостатки были оперативно устранены с использованием потенциала практической помощи. Это, помимо прочего, может стать и одной из оценочных характеристик контрольной деятельности.

Практика показывает, что система контрольной деятельности в органах внутренних дел Российской Федерации достаточно хорошо отлажена, однако некоторые ее виды и формы на местах реализуются по-разному и не всегда достигают поставленных целей [1, с. 24–27]. Нередко возникают ситуации, когда контрольные мероприятия обусловлены не конкретными обстоятельствами, требующими соответствующего вмешательства, а самой необходимостью осуществления контрольных функций. То есть по формальному признаку. Кроме того, наблюдается территориальный дисбаланс контрольной деятельности, когда одни подразделения и органы подвергаются проверке чаще других, но не из-за существующих проблем, а из-за привлекательности их территориального расположения и в виду ряда других причин. Названные обстоятельства нередко осложняют повседневную работу подконтрольных органов и негативно отражаются на результатах их функционирования.

Проблемы оказания помощи подконтрольному органу возникают также потому, что в рамках контрольной деятельности при анализе ее результатов происходит концентрация внимания проверяющих на негативных тенденциях, положительные же практики, как правило, игнорируются. Фиксируются существенные отклонения от требований законодательства и ведомственной нормативной правовой базы, но далеко не всегда отмечается позитив в работе подконтрольных структур.

Думается, такой подход суть следствие давно сложившегося отношения к самому смыслу и содержанию контрольной деятельности. Консерватизм, «замшелость» здесь очевидны. Напротив, выявление передовых практик способствовало бы повышению качества влияния вышестоящих органов и подразделений системы МВД России на повышение эффективности функционирования органов внутренних дел посредством их внедрения с учетом уже имеющегося положительного опыта конкретных подразделений.

Кроме того, принципиальное значение для организации и осуществления практической и методической помощи подконтрольным органам имеет всесторонняя аналитическая деятельность субъектов контроля, на основе которой необходимо своевремен-

но выявлять негативные тенденции, влияющие на эффективность функционирования органов внутренних дел, и нейтрализовать их в рамках оказания соответствующей помощи. В данном контексте актуальным представляется регулярное проведение социологических исследований среди сотрудников различных подразделений органов внутренних дел по вопросам решения существующих организационных, методических и практических проблем.

При организации оказания подконтрольным органам (подразделениям) внутренних дел методической и практической помощи следует также учитывать:

- 1) качественные отличия в материально-технической оснащённости территориальных органов МВД России различных уровней;
- 2) динамику развития на местах криминальной активности, которая обуславливает необходимость оперативного реагирования на нее отраслевых структурных подразделений органов внутренних дел, усиления внутреннего и внешнего (межведомственного) взаимодействия;
- 3) необходимость искоренения практики принятия противоречивых, необоснованных управленческих решений, которые усложняют условия, в которых осуществляется оперативно-служебная деятельности и др.

Можно сделать вывод, что оказание методической и практической помощи подконтрольным органам и подразделениям внутренних дел является важнейшим элементом не только собственно контрольной, но и всей организационной деятельности, поскольку позволяет субъекту управления оперативно реагировать на проблемы, возникающие в деятельности соответствующих структур, своевременно устранять выявленные недостатки. Однако в настоящее время потенциал подобной помощи используется далеко не всегда, что достаточно часто вынуждает подконтрольные органы скрывать существующие сложности, а это лишь усугубляет их положение.

Механизм решения присущих исследуемой сфере организационных и правоприменительных проблем должен включать в себя:

- 1) совершенствование ведомственных правовых основ данной работы в части конкретизации качественных и количественных показателей деятельности органов внутренних дел, выявление которых по результатам контроля является основанием для оказания практической помощи;
- 2) активизацию информационно-аналитической работы в интересах выявления опыта применения наиболее эффективных практик оказания помощи подконтрольным органам и его дальнейшего использования;

3) унификацию подходов оказания различной практической помощи подконтрольным органам с учетом их организационно-структурного построения и материально-технической обеспеченности.

Предлагаемые меры, направленные на рационализацию практической и методической помощи подчиненным органам и подразделениям внутренних дел, могут способствовать органическому встраиванию этой работы в общую логическую схему контрольной деятельности в системе МВД России, что позволит не только решать существующие проблемы, но и определить наиболее эффективные управленческие практики, которые в дальнейшем смогут быть успешно внедрены в общий механизм правоприменения.

Список литературы:

1. Зуева О.В. Оценка эффективности ведомственного контроля в органах МВД России (по материалам социологического исследования) // Теория и практика общественного развития. 2021. № 1 (155).
2. Организация управления органами внутренних дел: учебник. 2-е изд., доп. и перераб. / под общ. ред. А. М. Кононова, И. Ю. Захватава. Москва, 2017.
3. Рогачков С.А. Организационные основы оказания помощи органам и подразделениям внутренних дел в оперативно-служебной деятельности // Научный дайджест Восточно-Сибирского института МВД России. 2020. № 2 (5).

Анна Юрьевна Звонарева,
*кандидат социологических наук, начальник кафедры
организации деятельности
органов внутренних дел
центра командно-штабных учений
Академия управления МВД России
E-mail: zvonareva.a.u@yandex.ru*

К вопросу внедрения инновационных подходов при подготовке информационно-аналитических документов в органах внутренних дел

Аннотация

Необходимость изменения аналитических технологий в управленческой деятельности обусловлена объективными причинами: обилием многоуровневой разнородной информации, устареванием и, как следствие, неэффективностью используемых шаблонных решений, отсутствием навыков работы с различными информационными ресурсами, применения современных методов и средств получения, хранения, поиска, систематизации, обработки и передачи структурированной и неструктурированной информации в органах внутренних дел.

Информационно-аналитические документы в территориальных органах МВД России как на региональном, так и на районном уровне зачастую содержат излишне объемную информацию о факторах внешней среды, в которых функционируют органы внутренних дел, в силу субъективных причин.

Нередко подготовленные документы не носят проблемного характера, выводы страдают шаблонностью, делаются без учета специфики структурных подразделений органа внутренних дел, отвечающих за конкретные направления правоохранительной деятельности, и предложений по устранению выявленных недостатков не содержат. Информационно-аналитические материалы часто не отражают реального положения дел, а их роль в разрешении проблемных вопросов бывает сомнительна. Распространенным трендом является малоприменимость проблемных анализов на практике, имеющих в них данных недостаточно для выработки конкретных управленческих решений. Имеет место заорганизованность аналитической деятельности. Все это отрицательно влияет как на состояние управленческой деятельности, так и на результаты всей работы органа внутренних дел.

В статье предпринята попытка осмысления возможностей использования инновационных технологий в информационно-аналитической работе. На основе анализа российских и зарубежных источников высказано аргументированное мнение о необходимости перехода к рационализации процесса анализа факторов внешней среды, имеющих признаки криминогенности, в эпоху цифровой трансформации различных секторов государственного управления. Выявлены обстоятельства, негативно влияющие на полноценное применение технологий больших данных в оперативно-служебной деятельности. Намечены перспективы дальнейшего развития информационно-аналитической работы.

Ключевые слова и словосочетания: органы внутренних дел; анализ факторов внешней среды; управление; большие данные; цифровая трансформация.

В оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации анализ факторов внешней среды, имеющих признаки криминогенности, является неотъемлемым компонентом информационно-аналитической работы для выработки эффективных управленческих решений.

В этой связи такого рода анализ должен проводиться с учетом непрерывных изменений в экономической, социальной и иных сферах жизнедеятельности российского общества и государства, быть основан на современных закономерностях и принципах управления.

Очевидно, что в эпоху цифровой трансформации различных секторов государственного управления, кардинальных изменений технологий управления большими данными развитие аналитической деятельности в системе МВД России должно предусматривать ряд таких усовершенствований, которые не просто обеспечивали бы функционирование в определенном режиме, но, главное – позволяли бы выявлять изменения факторов внешней среды, имеющих признаки криминогенности, и сопутствующие причинно-следственные связи на научной основе, прогнозировать их для своевременного реагирования в случае осложнения оперативной обстановки.

Следует подчеркнуть, что наука и практика управления органами внутренних дел подошли к такому этапу развития, когда становится очевидным, что применяемые методы анализа значительного объема данных по рассматриваемой тематике не соответствуют потребностям территориальных органов МВД России.

Под влиянием внешних факторов динамично меняется структура преступности. В связи с этим, в системе МВД России, как видит-

ся, должна совершенствоваться система реагирования на изменения оперативной обстановки.

Отправным пунктом этой работы может стать изучение и оценка криминогенной ситуации и других элементов оперативной обстановки, складывающихся на территории обслуживания органа внутренних дел в определенные временные периоды, с использованием комплексного, проблемного и сравнительного анализа, но не в «ручном» контуре, а с внедрением инновационных технологий.

Следует отметить, что приказ МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623 «Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» является рамочным. Принимая во внимание концепцию нормативного правового акта, ОАД МВД России проводит постоянный мониторинг аналитической работы на местах, в рамках которого практически в каждом подразделении фиксируется запрос на создание единого для всех подразделений органов внутренних дел программного продукта, обладающего развитым и интуитивно понятным интерфейсом, способным делать выборки данных на основании информации, содержащихся в различных информационных базах.

В настоящее время современные цифровые технологии активно внедряются во все сферы государственного управления, позволяя оптимизировать принятие управленческих решений и повысить эффективность их реализации. Проведение комплексного, проблемного и сравнительных анализов оперативной обстановки, предполагает сбор и обработку больших массивов информации по различным направлениям оперативно-служебной деятельности. Можно предположить, что в будущем такую аналитическую работу целесообразно проводить с использованием возможностей современных технологий в области искусственного интеллекта и нейросетей.

Как видится, целью внедрения таких технологий является снижение нагрузки личного состава органов внутренних дел за счет применения современных методов и средств получения, хранения, поиска, систематизации, обработки и передачи структурированной и неструктурированной многоуровневой разнородной информации.

Хорошо известно, что при анализе политических, социально-экономических, правовых, миграционных, демографических, социокультурных, технологических, иных факторов, которые условно относят к внешним факторам функционирования органов внутренних дел, поиск и систематизация источников информации, ее обработка и выбор приоритетов осуществляется сотрудниками штабных подразделений. Таким образом, качество аналитического

материала зависит от знаний, умений, навыков и приобретенных компетенций конкретных сотрудников, осуществляющих аналитическую деятельность.

Каков потенциал этих сотрудников, имели ли они соответствующую подготовку и опыт, а в ряде случаев и достаточное количество времени для подготовки аналитических документов при выработке предложений для последующего принятия управленческих решений уполномоченным должностным лицом – эти вопросы являются актуальными в каждом территориальном органе МВД России.

Практиковавшийся еще с советского периода подход к изучению и оценке оперативной обстановки, широко освещенный в трудах Ю. И. Аболенцева, В. А. Гладышева, А. М. Ищенко, О. З. Клушина и других ведомственных ученых и практиков, по инерции используемый и в настоящее время, нацеливает осуществляющих анализ сотрудников самостоятельно определять достаточность информации для изучения с учетом соответствующих связей и тенденций, оперировать источниками, где действует закон больших чисел.

Напомним, в классической ведомственной схеме комплексного (общего) анализа оперативной обстановки структурными элементами помимо анализа факторов внешней среды, имеющих признаки криминогенности, являются: анализ преступности, анализ ресурсного обеспечения и состояния управленческой деятельности в органе внутренних дел, анализ результатов оперативно-служебной деятельности.

Зная указанные элементы анализа оперативной обстановки, любое должностное лицо, принимающее управленческое решение, при необходимости, имеет возможность сопоставить предполагаемые выводы с различными учетными, отчетными и статистическими формами (результаты ведомственной статистики и иные ведомственные учеты) и наоборот, не имеет такой возможности, если массив анализируемой информации характеризуется значительным объемом и временными рамками его сбора, неограниченным количеством вневедомственных источников при его получении, отсутствием перечня обязательных требований к форме и содержанию при документировании полученных сведений, а также творческим подходом в интерпретации полученных результатов.

Поэтому для органов внутренних дел основной предпосылкой развития и совершенствования аналитической деятельности является укомплектование подразделений, в которых проводится информационно-аналитическая работа, квалифицированными

кадрами, обладающими не только профессиональными знаниями и практическим опытом, но и способностями к аналитической работе, проявляющими к ней интерес, – людьми, которые в состоянии преодолеть инерцию стереотипов мышления, внедрить современные методы оценки, анализа и прогнозирования.

В этой связи серьезной задачей является организация соответствующего обучения и подготовки аналитиков (экспертов), а также обеспечение органов внутренних дел достаточно полными и всесторонними информационными ресурсами и новыми программными инструментами.

В современных условиях преступность, как угроза национальной безопасности, постоянно трансформируется, приобретая новые формы и используя новые средства и инструменты. Научным сообществом отмечается, что криминал активно использует новые способы преступной деятельности: высокие технологии, включая искусственный интеллект, информационно-коммуникационные сети, биотехнологии, нейролингвистическое программирование и прочие [12, с. 4–11].

В «ручном» контуре охватить весь объем информации, касающейся внешних факторов, а затем и выявить те, которые имеют признаки криминогенности, не представляется возможным ни сотрудникам штабных подразделений, ни должностным лицам, принимающим управленческие решения.

Как отмечает С.А. Мельков, «политические, экономические и иные процессы в нашей стране усложняются, а их понимание управленческим и экспертным сообществами, пожалуй, не улучшается» [10, с. 282–285].

Необходимо отметить, что аналитические документы в территориальных органах МВД России как на региональном, так и на районном уровне зачастую содержат излишне объемную информацию о факторах внешней среды, в которых функционируют органы внутренних дел, в силу субъективных причин.

Нередко подготовленные документы не носят проблемного характера, выводы страдают шаблонностью, делаются без учета специфики структурных подразделений органа внутренних дел, отвечающих за конкретные направления правоохранительной деятельности, предложений по устранению выявленных недостатков не содержат. Информационно-аналитические материалы часто не отражают реального положения дел, а их роль в разрешении проблемных вопросов бывает сомнительна. Распространенным трендом является малоприменимость проблемных анализов на практике, имеющих в них данных недостаточно для выработки

конкретных управленческих решений. Все это отрицательно влияет как на состояние управленческой деятельности, так и на результаты всей работы органа внутренних дел. Имеет место заорганизованность аналитической деятельности.

Да и в целом проводимая в органах внутренних дел работа не соответствует реалиям происходящих в стране и в мире событий.

Следует отметить, что указанные недостатки свойственны и другим ведомствам.

Например, Ж.Ю. Данкова и М.П. Муранов, рассматривая проблему реализации аналитических компетенций государственных служащих в целом, отмечают, что «использование в профессиональной деятельности исключительно учетно-статистических принципов обработки информации (в том числе, результатах этой деятельности), а также игнорирование аналитических технологий при разработке перспективных направлений работы, ведут к ухудшению качества реализации управленческих процессов и накоплению в них негативных тенденций» [6, с. 224–235].

Сложно не согласиться с мнением, что «при фрагментарных проявлениях аналитических действий сотрудников, как собственно и происходит в настоящее время, сформировать и тем более развить комплекс аналитических компетенций достаточно сложно», вместе с тем «грамотная аналитика в сфере государственного управления выступает не только одним из важнейших факторов, существенно снижающих риск принятия нерационального решения, но и является ключевым источником перспективного направления эволюции управленческой деятельности в целом» [4, с. 15–22; 5, с. 91–97; 6, с. 224–235].

Может быть поэтому реформирование в органах внутренних дел – «явление постоянное», практика управления органами внутренних «полностью игнорирует закономерности, выработанные и общей теорией социального управления, и одной из ее составляющих – теорией управления органами внутренних дел, в разработку которой внесли огромный вклад ученые Академии МВД России и Академии управления МВД России», а «реформа МВД России, проведенная в 2011 г., требует своего продолжения» [8, с. 207–214].

Следует подчеркнуть, что такая важнейшая в цифровую эпоху компетенция как «способность работать с различными информационными ресурсами и технологиями, применять основные методы, способы и средства получения, хранения, поиска, систематизации, обработки и передачи информации» не может быть сведена исклю-

чительно к наличествованию знаний, умений и навыков в области IT-технологий на уровне обычного пользователя.

Поскольку качество подготовки аналитических документов в правоохранительной сфере в условиях цифровой трансформации государственного управления затрагивает все правоохранительные органы, в ряде из них уже предпринимается ряд шагов для изменения подхода к аналитической работе.

Так, в Академии гражданской защиты МЧС России имени генерал-лейтенанта Д. И. Михайлика с 2021 г. в магистратуре по направлению 38.04.04 введена новая магистерская программа «Аналитическая деятельность в государственных, муниципальных органах и подведомственных организациях и учреждениях МЧС России» [10, с. 282–285].

О. С. Капинус, описывая принимаемые меры в рамках цифровизации деятельности прокуратуры, с положительной стороны охарактеризован опыт Республики Татарстан при создании программно-аналитического комплекса «ОКО», Университета прокуратуры Российской Федерации при использовании информационно-аналитической системы «Семантический архив», с помощью которого проводится сбор и обработка неструктурированной и структурированной информации из различных источников (Интернет, файловые системы, базы данных и т. п.) [7, с. 5–10].

Кроме того, «в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации проводится работа по созданию единой системы нормативно-справочной информации» [9, с. 55–63], позволяющей объединить разрозненные источники и рационализировать процесс аналитической работы во всех подразделениях.

Следует отметить, что и в МВД России принимаются меры в рамках опытно-конструкторской работы «Создание сервиса обеспечения организационно-аналитической деятельности» в целях появления в ближайшем будущем технической возможности проведения аналитической обработки массивов документов органов внутренних дел, справочно-информационных фондов, а также данных, образующихся в ходе осуществления зонального контроля.

Эта работа проводится параллельно с процессами объединения статистической информации как в рамках межведомственного взаимодействия (например, создание Государственной автоматизированной системы правовой статистики), так и на государственном уровне (например, внедрение Цифровой аналитической платформы Росстата).

Однако, все предпринимаемые шаги, на наш взгляд, лишь частично способствуют совершенствованию информационно-аналитической деятельности.

Напомним, согласно Концепции создания цифровой аналитической платформы предоставления статистических данных, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2019 г. № 3074-р, под категорией «большие данные» понимается обозначение структурированных и неструктурированных данных огромных объемов и значительного многообразия, эффективно обрабатываемых горизонтально масштабируемыми программными инструментами.

Достаточно ли создания перечисленных нами программных инструментов для существенного изменения ситуации в информационно-аналитической деятельности при работе с большими данными покажет время, но анализ зарубежных источников, изученных в рамках повышения квалификации по программам Университета Банка России и Корпоративного университета Сбербанка – лидеров в сфере цифровой трансформации аналитических технологий – позволяет сделать вывод, что предпринимаемые меры – это лишь первые шаги на пути совершенствования аналитической работы в органах внутренних дел.

Так, Джудит Гурвиц, Алан Ньюджент, Ферн Халпер и Марсия Кауфман отмечают, что в настоящее время появляются новые аналитические возможности, которые способны обрабатывать большие данные непосредственно в источниках, не требуя предварительного их сохранения. Такой подход позволяет сохранять только значимые данные, а также анализировать информацию на более ранних этапах, обнаруживая ключевые события заблаговременно, что очень важно для принятия решений в режиме реального времени [3].

Алан Сигел и Айрин Этцкорт считают, что «любая отрасль и сфера жизни нуждается в переосмыслении и усовершенствовании путем упрощения». Размышляя о термине «инновация», делают вывод, что многие люди не совсем верно понимают его значение, это не только «модное словечко, за которым кроется современный гаджет или дополнительные функции к какому-то устройству». В фокусе внимания должен быть такой образ мышления, который позволяет предвидеть и находить различные ресурсы, с готовностью отбросить стандартные практики и подходы [13].

Раби Абучакра и Мишель Хури отмечают, что большие данные – есть серия подходов, инструментов и методов обработки огромных объемов структурированных и неструктурированных данных, с которыми не могут эффективно справляться стандартные

инструменты. Физический объем (Volume – объем), скорость прироста и обработки (Velocity – скорость), а также диапазон типов и источников данных (Variety – многообразие) образуют модель 3V, которая является предложенным ими способом описания больших данных. В большие данные входят и те данные, которые хранятся в памяти, и те, которые создаются с использованием других данных [1].

По их мнению, организации, которые хотят эффективно использовать большие данные, должны пересматривать старые подходы и модернизировать технологические системы, а также обучить имеющийся персонал навыкам, необходимым для работы с большими массивами данных новейшими аналитическими инструментами.

За рубежом наряду с большими данными, процесс принятия решений в государственном секторе опирается и на сложные автоматизированные методы анализа, например нейронные сети. Эти методы, как отмечают Раби Абучакра и Мишель Хури, могут также использоваться для раскрытия мошенничества в сфере налогообложения и социального обеспечения.

Аджей Агравал, Джошуа Генс и Ави Голдфарб подтверждают, что инновации в прогностических технологиях влияют на традиционно связанные с прогнозом сферы, например такие как обнаружение финансового мошенничества [2].

Размышляя о темпах развития новых технологий, Клаус Шваб не соглашается мнением ученых, которые считают, что новые технологии имеют отношение к третьей промышленной революции. Он считает, что в отличие от предыдущих темпы развития аналитических технологий являются экспоненциальными. Переломным моментом, по его мнению, будет 2025 г. «Если по закону Мура развитие будет продолжаться с той же скоростью, как в течение последних тридцати лет, то к 2025 г. центральные процессоры достигнут такого же уровня вычислительной мощности обработки, что и мозг человека» [15].

Поддерживая мнение научного сообщества о значительных изменениях технологий в аналитической деятельности, Бет Симон Новек при этом выражает озабоченность неспособностью профессионального сообщества воспользоваться всем диапазоном актуальных и доступных знаний, умений и навыков в силу «квалифицированной некомпетентности» [11].

Ма Хуатэн, Мэн Чжаоли, Ян Дели и Ван Хуалей отмечают, что для цифровых технологий нужна новая информационная инфраструктура – сети и облачные вычисления. С проникновением новых технологий сотрудникам, осуществляющим аналитическую

работу, все чаще будут предъявляться два ключевых требования: наличие профессиональной компетенции и знание цифровых технологий [14].

В ходе научно-технического развития в каждой стране, в том числе в Российской Федерации, особое внимание в секторе государственного управления уделяется защите информации и обеспечению ее безопасности. Поэтому использование инновационных технологий в правоохранительной сфере зависит как от типа доступа к инфраструктуре, так и от уровня цифровой грамотности сотрудников.

Вместе с тем имеются исследования, что к 2030 г. 90 % рабочих операций, актуальных сегодня, будут выполняться умными машинами [14]. Поэтому с точки зрения организации процесс цифровизации аналитической работы, вызванный применением инновационных технологий, должен сопровождаться изменениями в организационном управлении.

Таким образом, размышляя о перспективах совершенствования аналитической работы в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, можно сделать ряд выводов:

1. Принимая во внимание, что в современных условиях значительное влияние на деятельность органов внутренних дел и ее результаты оказывает цифровизация государственного управления, а также учитывая тот факт, что под влиянием внешних факторов динамично меняется структура преступности, получают распространение ее новые формы, система реагирования на изменения оперативной обстановки должна совершенствоваться, опираясь на результаты как научных исследований, так и положительный ведомственный и вневедомственный практический опыт использования инновационных технологий в информационно-аналитической работе.

2. Увеличение объема информации, анализируемой в условиях высокой нагрузки личного состава, требует внедрения более совершенных технологических подходов, а следовательно развития профессиональных компетенций и получения знаний о современных цифровых технологиях сотрудниками штабных подразделений органов внутренних дел.

3. Анализ факторов внешней среды, имеющих признаки криминогенности, является одним из перспективных направлений внедрения инновационных подходов в условиях цифровизации сферы государственного управления. Последовательные мероприятия по совершенствованию указанной деятельности на государственном и межведомственном уровнях позволят своевремен-

но и качественно определять проблемные вопросы и находить пути их решения.

Список литературы:

1. *Абучакра Р., Хури М.* Эффективное правительство для нового века : Реформирование государственного управления в современном мире / предисл. *Р. Батлер*; послесл. *С. Ранджан*; пер. с англ. Москва, 2019.
2. *Агравал А., Генс Дж., Голдфарб А.* Искусственный интеллект на службе бизнеса. Как машинное прогнозирование помогает принимать решения. 3 изд. / пер. с англ. *Е. Петровой*. Москва, 2019.
3. *Гурвиц Дж. и др.* Просто о больших данных / пер. с англ. Москва, 2015.
4. *Данкова Ж.Ю.* Проблематизация аналитической деятельности в сфере государственного управления // *Власть*. 2016. № 6.
5. *Данкова Ж.Ю.* Современные информационно-аналитические технологии как фактор повышения эффективности функционирования органов государственной власти и местного самоуправления // *ГосРег: Государственное регулирование общественных отношений*. 2018. № 3 (25).
6. *Данкова Ж. Ю., Муранов М.П.* Проблема реализации аналитических компетенций государственных служащих: опыт социологических исследований // *ГосРег: Государственное регулирование общественных отношений*. 2018. № 3 (25).
7. *Капинус О.С.* Цифровизация деятельности органов прокуратуры: настоящее и будущее // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. 2018. № 4 (66).
8. *Кононов А.М.* Реформа МВД России 2011 г.: десять лет спустя // *Стратегическое развитие системы МВД России: состояние, тенденции, перспективы: сборник научных статей по материалам Международной научно-практической конференции*. Москва, 2021.
9. *Лихачёва Е.Ю.* Отдельные вопросы обеспечения защиты информации и информационных систем органов и организаций прокуратуры Российской Федерации // *Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации*. 2021. № 3 (83).
10. *Мельков С.А.* Кому нужна аналитика в профессиональной деятельности? Рецензия научной монографии *Ж. Данковой* // *ГосРег: Государственное регулирование общественных отношений*. 2022. № 3 (41).

11. *Новек Б.С.* Умные граждане – умное государство : Экспертные технологии и будущее государственного управления / пер. с англ. Москва, 2019.

12. Новые, появляющиеся и видоизменяющиеся формы преступности: научные основы противодействия (Долговские чтения) : сборник материалов II Всероссийской научно-практической конференции (Москва, 24–25 марта 2022 г.) / науч. ред. В.В. Меркурьев, Ю.А. Тимошенко; сост. М.В. Ульянов, Н.В. Сальников. Москва, 2022.

13. *Сигел А., Этикорн А.* Кратко. Ясно. Просто / пер. с англ. Москва, 2015.

14. *Хуатэн М. и др.* Цифровая трансформация Китая : Опыт преобразования инфраструктуры национальной экономики / пер. с китайского. Москва, 2019.

15. *Шваб К.* Четвертая промышленная революция / пер. с англ. Москва, 2017.

Ольга Владимировна Зуева,
*кандидат социологических наук, доцент,
заместитель начальника кафедры
теории и методологии
государственного управления
Академия управления МВД России
E-mail: ozueva12@mvd.ru*

К вопросу о роли изучения общественного мнения в деятельности руководителей органов внутренних дел

Аннотация

В статье отмечено, что изучение общественного мнения играет важную роль в деятельности руководителей органов внутренних дел. Автором определены основные задачи проведения мониторинга общественного мнения: улучшения взаимодействия полиции с обществом, оценка деятельности органов внутренних дел, оценка принятых полицией норм и повышение эффективности ее деятельности.

Ключевые слова и словосочетания: общественное мнение; руководители органов внутренних дел; оценка деятельности полиции; мониторинг; повышение эффективности деятельности полиции.

Общественное мнение – совокупность индивидуальных ценностей, установок и убеждений по определенной теме, выражаемых значительной частью сообщества. Американский социолог Ч. Кули подчеркивал, что общественное мнение – это процесс взаимодействия и взаимовлияния, а не состояние широкого согласия [3]. Последующие достижения в статистическом и демографическом анализе привели к 1990-м годам к пониманию общественного мнения как коллективного мнения определенной группы населения. Через общественное мнение люди могут выражать свою поддержку или несогласие с определенными явлениями в обществе, а также выражать свои требования и ожидания от властей. Общественное мнение может стать мощным инструментом для изменения политической и социальной реальности.

Полиция не может эффективно функционировать в обществе, если у нее нет одобрения общественности. Хорошие отношения, сотрудничество, доверие между обществом и полицией имеют пер-

востепенное значение для создания эффективной полиции. Руководители органов внутренних дел в целом согласны с тем, что общественная поддержка полиции важна для успешной работы полиции. Общественная поддержка имеет основополагающее значение не только для легитимности полиции, но и для привлечения общественности к усилиям по снижению уровня преступности. Более того, появляется все больше свидетельств того, что общественная поддержка зависит от восприятия общественностью того, что полиция относится к людям справедливо и профессионально.

Общественное мнение о деятельности органов внутренних дел изучается с 70-х гг. XX в. Первые исследования носили инициативный характер, а их результаты использовались преимущественно для решения служебных задач. Единая система изучения общественного мнения в 70-е гг. XX в. и вплоть до 1991 г. отсутствовала. Регулярный характер опросы общественного мнения о деятельности, на тот момент, милиции приобрели с 1992 г. Ведомством создается собственная система изучения общественного мнения. В нормативных документах по осуществлению ведомственной оценки деятельности органов внутренних дел закрепляется необходимость изучения общественного мнения. С этого момента, результаты социологических опросов, ориентированных на выявление проблемных моментов во взаимоотношениях граждан и милиции, стали ложиться в основу разработки концептуальных программ развития МВД России [2, с. 256–259].

Переход от милиции к полиции стал серьезным шагом к переосмыслению роли общественного мнения в управленческой деятельности органов внутренних дел. Заявленный в ФЗ «О полиции» принцип «общественного доверия и поддержки граждан»¹, находит свое отражение в ведомственном приказе № 1040 от 31 декабря 2013 г. «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации»². Это выражается прежде всего в том, что указанный документ предусматривает методику расчета оценки деятельности территориальных органов внутренних дел, основанную на учете, как ведомственных показателей, так и вневедомственных. К вневедомственным относятся: ощущение личной безопасности, доверие граждан сотрудникам полиции и др. При этом социологические данные по указанным пока-

¹ О полиции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (последняя редакция). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 (с изм. и доп.).

зателям поступали (и поступают) из Федеральной службы охраны Российской Федерации (ФСО России).

Современный этап изучения общественного мнения о деятельности полиции, который берет начало с 1 декабря 2016 г. с момента принятия приказа МВД № 777 «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции»¹, ориентирован на использование эмпирических данных в принятии управленческих решений руководителями территориальных органов МВД России. Социологическое обеспечение управленческой деятельности в полиции является важным элементом эффективной деятельности правоохранительных органов. Социологические исследования могут помочь полиции лучше понимать потребности и ожидания общества, а также оценивать качество и результативность своей работы.

Изучение общественного мнения играет важную роль в деятельности руководителей органов внутренних дел, поскольку позволяет им оценить эффективность и направленность своих действий. Эти данные дают руководителям правоохранительных органов ценную информацию о том, как общественность относится к полицейской деятельности и каковы их ожидания. К основным задачам изучения общественного мнения о деятельности полиции относятся:

1. Улучшение взаимодействия с обществом. Изучение общественного мнения позволяет руководителям органов внутренних дел лучше понимать потребности и ожидания граждан и улучшать взаимодействие с ними. Это помогает устанавливать доверительные отношения между гражданами и полицией. Особого внимания, на данный момент, заслуживает партнерская модель взаимоотношений между полицией и обществом, являющаяся важным инструментом поддержания общественного доверия граждан к сотрудникам полиции. В рамках такой модели полиция и общество выступают как равноправные партнеры, которые работают вместе для достижения общих целей, таких как обеспечение безопасности и снижение уровня преступности. Роль партнерской модели заключается в том, чтобы создать условия для взаимодействия полиции на основе взаимного уважения, доверия и понимания. Это позволяет полиции лучше понимать потребности и ожидания общества, а также обеспечить более эффективное взаимодействие с гражданами. В свою очередь общество получает возможность влиять на работу полиции и вносить свой вклад в обеспечение безопасности и правопорядка.

¹ Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции: приказ МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777.

Ключевыми элементами партнерской модели являются открытость, прозрачность и участие граждан в процессе принятия решений. Взаимодействие между полицией и обществом строится на основе диалога, консультаций и совместной работы. Это позволяет полиции получать обратную связь от граждан, а также учитывать их мнения и потребности при разработке стратегий и планов.

2. Оценка деятельности органов внутренних дел. В соответствии с приказом МВД РФ № 1040 от 31 декабря 2013 г. «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» оценка деятельности территориальных органов внутренних дел осуществляется их расчета не только ведомственных, но и вневедомственных показателей. «Основными показателями оценки эффективности деятельности правоохранительных органов определены: отношение к правоохранительным институтам и сложившиеся стереотипы об их деятельности; уровень доверия членов общества к полиции; оценка деятельности полиции со стороны различных слоев общества, ощущение личной безопасности граждан и т. д.» [1]. Приказ МВД России № 777 от 1 декабря 2016 г. «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции» обязал руководителей территориальных органов внутренних дел МВД России организовывать на регулярной основе изучение общественного мнения о деятельности полиции. Результаты опросов должны использоваться не только для подготовки отчетных материалов, но и для управленческой деятельности в целом.

3. Оценка принятых норм и повышение эффективности деятельности. Результаты социологических исследований должны лечь в основу оценки качества работы полиции, выявить проблемы и недостатки, а также определить области, требующие корректировки, с целью оптимизации ее деятельности. Изучение общественного мнения позволяет руководителям органов внутренних дел корректировать свою работу и направлять ресурсы на наиболее актуальные задачи. Это поможет повысить качество оказываемых услуг, в том числе и государственных. Кроме того, проведение социологических исследований позволяет полиции оценить эффективность принятых мер по борьбе с преступностью, а также определить, какие меры наиболее эффективны в конкретных условиях.

Таким образом, изучение общественного мнения граждан является важной составляющей управленческой деятельности руководителей органов внутренних дел МВД России. Мониторинг общественного мнения является важным инструментом для руководителей органов внутренних дел, который может помочь им улучшить

качество своей работы, повысить эффективность предоставляемых услуг и обеспечить более высокий уровень безопасности граждан.

Список литературы:

1. Демидов Н. Н., Зуева О. В. К вопросу о динамике общественного мнения населения г. Волгограда о деятельности органов внутренних дел (по результатам социологического опроса // Поиск: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. 2022. № 5 (94).
2. Зуева О. В., Демидов Н.Н. Мониторинг общественного мнения о деятельности полиции: история развития системы исследования // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 1 (57).
3. Cooley Ch. Social Organization. Human Nature and the Social Order. Glencoe, Illinois: Freadress. URL: <https://ia802800.us.archive.org/24/items/cu31924032559316/cu31924032559316.pdf> (дата обращения: 10.05.2023).

Оксана Ильинична Ильянова,
*кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории и методологии
государственного управления
Академия управления МВД России
E-mail: ilyanova_oksana@mail.ru*

Яков Викторович Ишков,
*слушатель 2-го факультета
Академия управления МВД России
E-mail: grafishkov@yandex.ru*

Производство по обращениям в отечественном государственном управлении: история и современность

Аннотация

Данная статья рассматривает историю и современность производства по обращениям в отечественном государственном управлении. Она описывает институт обращений граждан как важную составляющую государственного управления в России и его роль в обеспечении коммуникации между гражданами и государственными органами. В статье также отмечаются различные виды обращений граждан и их значимость для взаимодействия населения с органами власти. Подробно рассматриваются исторические этапы развития института обращений граждан в России, начиная с появления «книги жалоб и предложений» в XIX в. Затем автор обращает внимание на современные тенденции, такие как цифровизация и развитие электронного правительства, улучшение качества обслуживания граждан и развитие многофункциональных центров. В заключении статьи подчеркивается важность профессионального обслуживания и международное значение качества предоставления государственных услуг.

Ключевые слова и словосочетания: *обращения граждан; государственное управление; Россия; история; современность; цифровизация; электронное правительство; качество обслуживания; многофункциональные центры.*

Институт обращений граждан является важной составляющей государственного управления в России. Обращения граждан представляют собой акты коммуникации между гражданами

и государственными органами, в которых граждане выражают свои потребности, проблемы, жалобы или предложения. Они служат механизмом для взаимодействия граждан с органами власти и осуществления контроля со стороны населения. Виды обращений граждан могут включать письменные запросы, жалобы, предложения, заявления, петиции и другие формы обращений. Они могут быть как индивидуальными, так и коллективными, а также могут представлять интересы отдельных граждан, общественных организаций или предприятий. Проблема своевременного и качественного предоставления государственных услуг гражданам – это не только функциональный аспект, и имиджевый. В своей принципиальной идее, государство – не только требующий и санкционирующий институт, но и предоставляющий социальные гарантии. Тем самым, качество предоставления услуг – это в некоторой степени маркер качества диалога между населением и государством.

История института обращений граждан в России насчитывает множество этапов развития. Одним из первых знаков появления обращений граждан является «книга жалоб и предложений», которая появилась в Российской империи в XIX в. В этой книге граждане могли оставлять свои записи о проблемах, с которыми они сталкивались, и предложениях по их решению.

В советское время институт обращений граждан был интегрирован в систему государственного управления и получил новое название – «жалобная книга». Однако в то время граждане ограниченно могли выражать свои обращения, так как власть была централизованной и контролирующей. После распада Советского Союза и перехода России к демократическому режиму институт обращений граждан стал развиваться более активно. В 1993 г. был принят Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который закрыл нормативную основу для организации работы с обращениями граждан. Этот закон установил правила приема, рассмотрения и ответа на обращения граждан, а также определил ответственность должностных лиц за ненадлежащее выполнение своих обязанностей по обращениям. С течением времени в России были внесены изменения и дополнения в законодательство, направленные на совершенствование института обращений граждан. В 2010 г. был принят Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который расширил права граждан на обращения, предусмотрел возможность электронного обращения и установил сроки рассмотрения обращений.

Органы внутренних дел (далее – ОВД) играют важную роль в организации работы с обращениями граждан. Они являются основными исполнителями в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности в России. Организация работы с обращениями граждан в ОВД осуществляется согласно установленным процедурам и нормативам. МВД России является главным исполнительным органом, отвечающим за организацию работы с обращениями граждан в рамках ОВД. Порядок рассмотрения обращений граждан в МВД России устанавливается в соответствии с действующим законодательством. При поступлении обращения гражданина в ОВД, оно должно быть зарегистрировано и направлено на рассмотрение соответствующим службам или подразделениям. Рассмотрение обращений может включать проведение проверки, сбор и анализ информации, принятие решений по предоставлению необходимой помощи или рекомендаций гражданам.

Современность требует постоянного совершенствования работы с обращениями граждан в ОВД. Для обеспечения более эффективного и прозрачного взаимодействия между гражданами и органами внутренних дел внедряются новые подходы и технологии. Также, исследователями отмечается, что «следует понимать сложную структуру института обращений граждан в органы государственного управления, которая обеспечивается системой материальных и процедурных элементов и составляет механизм функционирования института обращений граждан» [1].

Одним из ключевых направлений совершенствования работы с обращениями граждан является развитие электронных сервисов. Государственные порталы и интернет-ресурсы предоставляют возможность гражданам подать обращение онлайн, получить информацию о его статусе, а также получить электронный ответ от органов внутренних дел. Это значительно сокращает время на обработку обращений и повышает доступность для граждан.

Другим важным аспектом совершенствования является повышение квалификации сотрудников органов внутренних дел. Обучение и тренинги направлены на развитие навыков эффективного общения с гражданами, умения анализировать и решать поступающие обращения, а также на формирование культуры открытости и доверия к гражданам.

Органы внутренних дел также активно работают над совершенствованием внутренних процессов, чтобы ускорить рассмотрение обращений и повысить качество предоставляемых услуг. Это включает оптимизацию процедур, внедрение автоматизированных систем учета и контроля обращений, а также создание

механизмов для анализа и обобщения информации, полученной от граждан.

Важным аспектом современного производства по обращениям граждан в ОВД является учет мнения и предложений граждан при разработке и принятии решений. Регулярное обратное информирование, проведение общественных слушаний и диалоговых платформ способствуют вовлечению граждан в процесс принятия решений и повышают их доверие к органам внутренних дел.

Таким образом, современное производство по обращениям граждан в отечественном государственном управлении требует комплексного подхода и инновационных решений. Важно продолжать развивать электронные сервисы, обеспечивающие удобство и доступность для граждан. Технологии, такие как электронные формы обращений, онлайн-платформы для отслеживания статуса обращений и электронная система уведомлений, позволяют ускорить процесс обработки обращений и обеспечить оперативное взаимодействие с гражданами.

Кроме того, необходимо уделять внимание профессиональной подготовке сотрудников, обучая их навыкам эффективного общения, разрешения конфликтов и управления обращениями граждан. Также важно разрабатывать программы повышения квалификации и обмена опытом с другими регионами и странами для внедрения передовых практик и методов работы.

Параллельно с этим необходимо продолжать совершенствовать внутренние процессы, оптимизируя процедуры регистрации, рассмотрения и ответа на обращения. Внедрение автоматизированных систем учета и анализа данных помогает ускорить обработку обращений, а также обеспечивает возможность анализа полученной информации для выявления проблемных областей и разработки эффективных мер для их решения. Важным аспектом современного производства по обращениям граждан в России является участие общественности. Предоставление гражданам возможности высказывать свое мнение, участвовать в общественных слушаниях и диалогах, а также организация публичных консультаций позволяют учесть интересы и потребности граждан при разработке политик и принятии решений.

На сегодня производство по обращениям граждан в отечественном государственном управлении продолжает развиваться и совершенствоваться. Внедрение электронных сервисов, повышение квалификации сотрудников, оптимизация внутренних процессов и участие общественности играют важную роль в обеспечении эффективного взаимодействия граждан с органами внутренних дел.

и повышении качества предоставляемых услуг. Однако необходимо уделить внимание и некоторым вызовам и проблемам, с которыми сталкиваются в современности.

Одной из основных проблем является большая нагрузка на органы внутренних дел в связи с высоким потоком обращений граждан. Возрастание числа обращений требует дополнительных ресурсов и усилий для их обработки в установленные сроки. Это может привести к задержкам в рассмотрении и ответе на обращения, что негативно сказывается на удовлетворенности граждан.

Существенной проблемой является недостаточная осведомленность граждан о своих правах и возможностях обращения. Многие граждане не знают, как правильно составить обращение, куда обратиться и как получить ответ. Это может приводить к неправильной формулировке обращений, а также к потере доверия к системе обращений в целом. Необходимо проводить информационные кампании и образовательные мероприятия, чтобы повысить осведомленность граждан и помочь им эффективно воспользоваться институтом обращений. Еще одной проблемой является неравномерность качества обработки и рассмотрения обращений в различных регионах России. Некоторые регионы могут быть более эффективными и оперативными в работе с обращениями, в то время как в других регионах возможны задержки и недостаточное внимание к обращениям граждан. Для решения этой проблемы необходимо проводить мониторинг и анализ работы органов внутренних дел в разных регионах, а также обеспечивать обмен передовым опытом и методами работы между регионами.

Наконец, важным аспектом является обеспечение прозрачности и открытости в работе с обращениями граждан. Граждане должны иметь возможность отслеживать статус своего обращения, получать информацию о его рассмотрении и получать четкий и понятный ответ. Также важно осуществлять контроль за исполнением решений, принятых по обращениям, и информировать граждан о результатах.

Современные вызовы и проблемы, связанные с производством по обращениям граждан в отечественном государственном управлении, требуют системного подхода и принятия соответствующих мер.

Во-первых, для улучшения обработки обращений граждан необходимо обеспечить достаточные ресурсы, включая финансирование и персонал. Увеличение числа сотрудников, ответственных за обращения, а также обновление технической базы и программного обеспечения помогут повысить производительность и сократить время рассмотрения обращений.

Во-вторых, развитие и совершенствование электронных сервисов должно быть приоритетом. Органы внутренних дел должны обеспечить удобные и интуитивно понятные интерфейсы для подачи обращений онлайн, возможность отслеживания и получения информации о статусе обращений, а также электронную систему уведомлений. Такие меры помогут снизить бумажную нагрузку, ускорить процесс обработки обращений и повысить доступность для граждан.

В-третьих, необходимо продолжать проводить информационные кампании, направленные на повышение осведомленности граждан о правах и возможностях обращения. Расширение образовательных программ, проведение консультаций и семинаров помогут гражданам правильно формулировать свои обращения, знать свои права и знать, куда обратиться для решения своих проблем.

В-четвертых, необходимо усилить контроль и мониторинг работы с обращениями граждан. Внедрение системы отчетности и анализа данных позволит оценить эффективность работы, выявить проблемные области и предпринять необходимые меры для их устранения. Также важно проводить аудит работы с обращениями в различных регионах, чтобы обеспечить равномерное качество и доступность услуг независимо от места проживания граждан.

В контексте тенденций и перспектив, а также, с точки зрения концепции социальной детерминированности, стоит отметить, что в современном обществе наблюдается все большая цифровизация и развитие электронного правительства [2, с. 165–169]. Это открывает новые возможности для производства по обращениям граждан, позволяя сократить бюрократические процедуры и обеспечить более быстрое и эффективное взаимодействие с государственными органами. В России проводятся активные работы по внедрению электронных сервисов, таких как порталы государственных услуг, электронные формы обращений и онлайн-платформы для взаимодействия с гражданами. В перспективе можно ожидать дальнейшего развития цифровизации и использования новых технологий, таких как искусственный интеллект и блокчейн, для улучшения процесса работы с обращениями граждан.

Современное производство по обращениям граждан стремится к улучшению качества обслуживания и удовлетворения потребностей граждан. Органы внутренних дел активно внедряют системы управления качеством, такие как ISO 9001, чтобы обеспечить стандарты обслуживания и непрерывное улучшение процессов. Также проводятся опросы и исследования мнений граждан о качестве работы с обращениями, что позволяет выявлять проблемы и пред-

лагать меры по их улучшению. Персонал органов внутренних дел проходит обучение и повышение квалификации, чтобы обеспечить профессиональное и эффективное обслуживание граждан.

С целью повышения доступности и удобства для граждан развивается сеть многофункциональных центров, где граждане могут получить различные государственные услуги, включая обращения.

Подводя итог, обозначим основные выводы по усовершенствованию производства по обращениям граждан в отечественном государственном управлении.

Цифровизация и развитие электронного правительства являются ключевыми направлениями развития производства по обращениям граждан. Внедрение электронных сервисов и онлайн-платформ позволяет сократить бюрократические процедуры, повысить доступность и ускорить обработку обращений.

Улучшение качества обслуживания граждан является приоритетной задачей. Внедрение систем управления качеством и проведение опросов и исследований позволяют выявлять проблемы и предлагать меры по их улучшению. Обучение и повышение квалификации персонала органов внутренних дел играют важную роль в обеспечении профессионального обслуживания.

Развитие сети многофункциональных центров способствует повышению доступности и удобства для граждан. Многофункциональные центры предлагают универсальные услуги, включая обработку обращений, в одном месте, что упрощает процесс взаимодействия граждан с государственными органами.

Необходимость повышения осведомленности граждан о правах и возможностях обращения является важным аспектом. Проведение информационных кампаний и образовательных мероприятий помогает гражданам правильно формулировать обращения, знать свои права и знать, куда обратиться для решения своих проблем.

Важным аспектом является обеспечение прозрачности и открытости в работе с обращениями граждан [3]. Граждане должны иметь возможность отслеживать статус своего обращения, получать информацию о его рассмотрении и получать четкий и понятный ответ. Контроль за исполнением решений, принятых по обращениям, и информирование граждан о результатах также играют важную роль.

Список литературы:

1. Абазов А.Б. Правовая категория «обращение граждан» и механизмы реализации порядка обращения граждан РФ // Проб-

лемы экономики и юридической практики. 2020. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-kategoriya-obraschenie-grazhdan-i-mehanizmy-realizatsii-poryadka-obrascheniya-grazhdan-rf> (дата обращения: 22.06.2023).

2. *Гришай Е. В., Плотников В. В.* Социальный детерминизм и его прогностический потенциал в отношении девиантных социальных процессов // Общество и право. 2018. № 4 (66).

3. *Савоськин А. В.* Система законодательства об обращениях граждан // Lex Russica. 2014. № 12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-zakonodatelstva-ob-obrascheniyah-grazhdan> (дата обращения: 25.06.2023).

Максим Сергеевич Козырев,
*кандидат философских наук, доцент,
доцент кафедры теории и методологии
государственного управления
Академия управления МВД России
E-mail: mkozyrev5@mvd.ru*

Илья Александрович Фадеев,
*кандидат юридических наук,
старший преподаватель
кафедры теории и методологии
государственного управления
Академия управления МВД России
E-mail: ifadeev6@mvd.ru*

Международные методики оценивания эффективности государственного управления

Аннотация

Статья посвящена анализу международных методик оценивания эффективности государственного управления, по результатам которого авторы пришли к выводу, что приведенные международные методики позволяют оценить эффективность только в том случае, если под ней понимать результативность или качество государственного управления, а также то, что данные подходы имеют существенные методологические и методические ограничения и, зачастую, недостатки, а это делает невозможным формирование отечественных методик оценки эффективности государственного управления на базе исключительно международных.

Ключевые слова и словосочетания: *эффективность; оценка эффективности; государственное управление; международные методики.*

В настоящий момент в условиях ограниченности ресурсов актуальной проблемой становится оценка эффективности государственного управления. Этот вопрос имеет планетарный масштаб, так как усложнение общественных отношений вследствие экономического и технико-технологического прогресса приводит к интенсификации государственного воздействия, что, в свою очередь, увеличивает затраты на публично значимые функции. В этой связи немалый

интерес вызывают международные методики оценивания эффективности государственного управления, анализу которых посвящена данная статья.

Одна из наиболее известных международных методик оценки эффективности государственного управления – Интегральный показатель государственного управления (Worldwide Governance Indicators)¹ – в мировой практике наиболее распространенная и универсальная. Данный комплексный показатель был предложен Всемирным банком и с 1996 г. измеряется в более чем 200 странах и территориях. Отчет рейтинга основан на использовании более 30 источников данных, которые можно разделить на четыре различных типа:

- организации государственного сектора (восемь источников данных, включая оценки Всемирного банка, статистических служб и др.);

- неправительственные организации (11 источников данных, включая «Bertelsmann Foundation», «Freedom House», «Reporters Without Borders» и т. п.);

- поставщики коммерческой деловой информации (четыре источника, включая «The Economist Intelligence Unit», «Global Insight», «Political Risk Services»);

- опросы фирм и частных лиц (девять источников).

Интегральный показатель государственного управления (Worldwide Governance Indicators) оценивает эффективность государственного управления по шести направлениям.

Права граждан и подотчетность государственных органов (Voice and Accountability). Данный агрегат оценивает, в какой степени граждане страны имеют право участвовать в выборе правительства, а также свободу самовыражения, свободу создания ассоциаций, свободу средств массовой информации, т. е. степень демократизации общества.

Стабильность политической системы и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence). Оценивается вероятность дестабилизации или свержения правительства страны неконституционными, насильственными методами.

Эффективность органов государственного управления (Government Effectiveness). Измеряется качество государственных услуг, качество гражданской службы и степень ее независимости

¹ Worldwide Governance Indicators. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (дата обращения: 21.05.2023).

от политического давления, а также уровень доверия населения правительству.

Качество регулирующих институтов (Regulatory Quality). Анализируется способность правительства разрабатывать и реализовывать рациональную государственную политику, стимулирующую развитие частного сектора. Фактически данный показатель характеризует взаимоотношения между государством и частным сектором.

Качество правовых институтов (Rule of Law). Данный агрегат оценивает степень доверия и уверенности респондентов в существующих законах и в какой мере эти законы выполняются на практике.

Антикоррупционный контроль (Control of Corruption). В данном случае речь идет об оценке степени коррупционности правительства (государственного аппарата).

В обработанном виде все индексы имеют числовое значение от 1 до 100, где более высокое значение соответствует лучшему показателю¹ [7].

Интегральный показатель государственного управления является одним из наиболее авторитетных исследований в сфере оценки его качества, получившим достаточно широкое распространение в практике многих государств. Используя эти индикаторы, можно не только проводить межстрановые сравнения, но и сопоставлять их во времени, поскольку период составления этих показателей охватывает значительный отрезок. Показатели качества государственного управления, разработанные Всемирным банком, достаточно широко используются в качестве целевых ориентиров при разработке различных государственных программ в России. Например, в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р, использовались два показателя: эффективность государственного управления, качество государственного регулирования (качество регулирующих институтов)².

¹ Аналитический доклад о результатах Российской Федерации в обзоре открытости бюджета, проводимом Международным бюджетным партнерством [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=300480 (дата обращения: 26.05.2023).

² Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 годы [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р.

Однако несмотря на авторитетность описанной методики, она все же не лишена недостатков и ограничений, среди которых часто указываются следующие:

- отсутствие основополагающей теории «хорошего» управления и концептуальной ясности: нет нормативной концепции или единой теории, позволяющей проводить различие между хорошим и плохим управлением, кроме того, различные показатели, например, направления «Эффективное управление» отражают одни и те же его аспекты;

- невоспроизводимость показателей – многие показатели, лежащие в основе рейтингов каждого источника, не публикуются;

- произвольность данных – например, используется показатель «Экологические нормы вредят конкурентоспособности» из опроса руководителей Всемирного экономического форума, но игнорируется несколько вопросов этого опроса, которые дают высокие оценки странам с высоким уровнем защиты окружающей среды;

- скрытые искажения – низкий вес, придаваемый обследованиям домохозяйств и опросу мнений простых граждан по сравнению с весами экспертных оценок и обследований фирм;

- несопоставимость во времени и пространстве некоторых показателей – например, направление «Борьба с коррупцией» для Восточной Европы и Центральной Азии содержит 23 различные комбинации источников, но только четыре пары рейтингов стран основаны на общем наборе источников и т. п. [3, 6, 8].

Кроме комплексных международных методик оценок эффективности государственного управления, можно привести описание ряда тематических. Одна из них, оценивающая деятельность государства по противодействию коррупции, это методика расчета Индекса восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index – CPI). Она разработана известной международной неправительственной организацией «Трансперенси Интернешнл» (Transparency International)¹.

Первоисточниками информации для расчета индекса служат опросы предпринимателей и экспертов, взаимодействующих с государственным сектором. При этом необходимо наличие как минимум

URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55071564/> (дата обращения: 23.05.2023).

¹ Внесена в Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации.

трех источников данных о стране, отвечающих требованиям принятой методики [4].

К недостаткам методики относят субъективность (в разных странах одни и те же явления могут восприниматься по-разному: как коррупция или как допустимая практика), сложность обеспечения репрезентативности выборки интервьюируемых предпринимателей и экспертов, политизированность, недостаточный учет специфических коррупционных практик, высокая корреляция показателей, используемых в расчетах индекса, частое обновление методики расчета [1, 2].

Далее следует назвать еще одну специальную методику, при помощи которой рассчитывается Индекс открытости бюджета (The Open Budget Index). Формирование индекса основано на обработке опросов экспертов о степени широты и достоверности бюджетной информации. Подготавливает и публикует соответствующие обзоры Международное партнерство в сфере открытого бюджета (The International Budget Partnership's Open Budget Initiative) начиная с 2006 г.

При построении индекса учитываются доступность для общественности различных документов (бюджетное послание, предложения ведомств, проект бюджета и утвержденный бюджет, промежуточные и итоговый отчеты), их информационная полнота, наличие открытых данных. Оценивается также возможность участия представителей гражданского общества в бюджетном процессе на стадии принятия, исполнения и оценки реализации бюджета и роль институтов бюджетного надзора, таких как законодательные органы и национальные аудиторские службы, в бюджетном процессе [2, 5].

Необходимо отметить, что Индекс открытости бюджета используется в Российской Федерации. В частности, Министерство финансов Российской Федерации предпринимает меры по увеличению открытости бюджетной системы, опираясь на методику расчета данного индекса, а также подготавливает аналитический доклад о результатах Российской Федерации в обзоре открытости бюджета, проводимом Международным бюджетным партнерством.

В 2014 г. международная неправительственная организация World Justice Project разработала Индекс открытости правительства (Open Government Index) Этот индекс рассчитывается на основе опросов и экспертных оценок по четырем составляющим:

– опубликованные законы и правительственные данные (доступ к законам, административным постановлениям, законо-

проектам, административным решениям и решениям высших судов и пр.);

- право на информацию (доступ к данным о доходах государственных чиновников, отчетам омбудсмена и информации, касающейся общественных проектов и пр.);

- гражданское участие (защита свободы мнений, собраний и ассоциаций, право на подачу петиций правительству, предоставляют ли государственные чиновники достаточную информацию о решениях, влияющих на общество, включая возможности для обратной связи с гражданами и пр.);

- механизмы подачи жалоб (могут ли люди подавать в правительство конкретные жалобы на предоставление государственных услуг или действия государственных служащих на практике, реакция на такие жалобы, право на обжалование решений и пр.) [7].

Недостатки и ограничения методик, базирующихся на экспертных опросах, хорошо известны:

- риск преднамеренного и непреднамеренного (субъективность) искажения информации, а значит отсутствие гарантий достоверности полученных данных;

- сложность процедуры отбора эксперта и, как следствие, риск получения некачественной, некомпетентной экспертной оценки.

По результатам анализа авторы пришли к следующим выводам.

Во-первых, приведенные международные методики позволяют оценить эффективность только в том случае, если под ней понимать результативность или качество государственного управления. Напрямую государственные расходы на достижение результатов в методиках не фигурируют.

Во-вторых, данные подходы имеют существенные методологические и методические ограничения и, зачастую, недостатки, что делает невозможным формирование отечественных методик оценки эффективности государственного управления на базе исключительно международных. Их применение возможно, но лишь в субсидиарном порядке.

Список литературы:

1. *Бобылев Г. В. и др.* Россия в зеркале международных рейтингов. Новосибирск, 2019.

2. *Клименко А. В., Ларионов А. В., Минченко О. С.* Сфера государственного управления и ее основные характеристики. Москва, 2021.

3. *Arndt C., Oman C.* The Politics of Governance Ratings // Working Paper MGSOG. 2008. URL: <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:944/wp2008-003.pdf> (дата обращения: 28.05.2023).
4. Corruption Perceptions Index // Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> (дата обращения: 26.05.2023).
5. International Budget Partnership's. URL: https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2021_OBS_rankings.pdf (дата обращения: 26.05.2023).
6. *Langbein L., Knack S.* The Worldwide Governance Indicators: Six, One, or None? // Journal of Development Studies. 2010. № 46 (2).
7. Open Government Index. 2015 Report // World Justice Project. URL: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ogi_2015.pdf (дата обращения: 26.05.2023).
8. *Thomas M.A.* What Do the Worldwide Governance Indicators Measure? // European Journal of Development Research. 2009. № 22 (1).

Роль уполномоченного по правам человека в государственном управлении

Аннотация

Статья посвящена роли уполномоченного по правам человека в государственном управлении, его взаимодействию с органами государственной власти, правоохранительными органами, реализации полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова и словосочетания: *уполномоченный по правам человека; механизмы взаимодействия; органы государственной власти.*

Социально-экономические процессы, происходящие в стране, послужили причиной изменения законодательства Российской Федерации, что повлияло на существенные изменения институтов в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина, в том числе института уполномоченного по правам человека.

На протяжении всей истории создания демократического государства, человечество сталкивалось с вопросом: как же улучшить механизм защиты прав человека? На этот вопрос было предложено решение о создании и развитии института уполномоченного по правам человека. Этот институт исторически сформировался в рамках европейской законодательной практики и существует во многих странах мира. Его главная задача заключается в том, чтобы быть посредником между обществом и властью, обеспечивая обратную связь и защиту прав граждан.

Именно уполномоченному по правам человека отведена роль по укреплению авторитета государственной власти у граждан.

Важно помнить, что в системе государственного управления предусмотрено специальное положение для уполномоченного по правам человека. Мы считаем, что это сделано с целью обеспечить независимость омбудсмана от государственных органов и, таким образом, укрепить его авторитет у населения.

Необходимо подчеркнуть основную цель деятельности уполномоченного по правам человека, от которой зависит его функция в государственном управлении.

Включает в себя защиту прав и свобод каждого человека. Уполномоченный по правам человека занимается расследованием случаев нарушения прав человека, предоставлением помощи по обращениям граждан и проведением просветительской работы по вопросам прав человека. Омбудсмен обеспечивает защиту прав и свобод граждан, разрабатывает и принимает законы, регулирующие их реализацию, осуществляет контроль за их соблюдением и предоставляет доступ к правосудию. Кроме того, он заботится о социальной защите граждан, предоставляет гарантии равных возможностей, осуществляет государственную политику в сфере образования, здравоохранения, жилищного строительства и многих других областях. Важным аспектом его работы является также защита национальных интересов и безопасности государства. Также он выступает защитником нарушенных прав и свобод, выполняет роль правотворца (это способствует обнаружению пробелов в законодательстве, касающихся защиты прав и свобод человека и гражданина, и других аналогичных аспектов).

В узком смысле, основная цель деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации заключается в осуществлении эффективного государственного и муниципального управления.

Институт омбудсмана, который отстаивает права человека, функционирует как на федеральном, так и на региональном уровне. Из этого можно сделать заключение, что уполномоченный по правам человека в Российской Федерации активно осуществляет свои полномочия. Также необходимо отметить, что в настоящее время омбудсмен также действует и на местном уровне (Приморский край, Саратовская и Свердловская области).

В Российской Федерации Уполномоченный по правам человека осуществляет свою деятельность руководствуясь принципами независимости, гласности, общедоступности, сотрудничества с другими государственными учреждениями, справедливости и законности.

Несмотря на то, что омбудсмен выполняет роль посредника между государственной властью и населением, возникают вопросы о роли и положении уполномоченного в системе государственного управления.

Проведенный анализ его функций демонстрирует, что основной целью работы органа уполномоченного по правам человека является государственный механизм, который служит для обеспечения

защиты прав и свобод граждан. Именно в рамках данной функции омбудсмен воздействует на управление государством. Данная функция предоставляет ему широкий спектр полномочий для защиты прав и свобод граждан. Вместо возможности вносить законодательные предложения, уполномоченный по правам человека имеет право предлагать изменения в существующие законы и контролировать их соблюдение. Таким образом, его роль заключается в защите и продвижении прав человека, а также в обеспечении исполнения законов в этой сфере. Анализ и выявление актуальных проблем в сферах, где права граждан чаще всего нарушаются и где необходимо внести изменения в действующее законодательство, являются одними из главных обязанностей омбудсмана.

Представитель по правам человека активно участвует во всех основных аспектах обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Можно выделить основные направления деятельности омбудсмана в защите прав граждан, к ним, по нашему мнению, относятся в первую очередь защита прав, если данные права уже были нарушены, охрана данных прав, в случае, если права подвергаются нарушению, а также можно говорить о таком компоненте, как агитация населения в выборе устойчивого поведения по отношению к урегулированию споров о правах человека в мирном русле. Как говорилось ранее, на омбудсмана возложено много задач, в связи с чем, для успешной и плодотворной работы он непосредственно взаимодействует с государственными органами. Восстановление нарушенных прав граждан осуществляется в сотрудничестве с государственными органами, общественными объединениями и другими организациями. Взаимодействие представителя по правам человека с органами государственной власти осуществляется через определенные элементы:

- 1) утвержденный правовой документ, который обеспечивает базу для взаимодействия;
- 2) юридический случай, который приводит к началу процесса взаимодействия;
- 3) правовые отношения, включающие права и соответствующие им обязанности [2].

Что именно делает представитель по правам человека в государственном управлении? Несомненно, омбудсмен в рамках своей работы коммуницирует с разнообразными государственными структурами, включая органы законодательной, исполнительной власти, органы местного самоуправления, территориальные подразделения федеральных органов власти, правоохранительные органы, судебную систему и другие.

Чтобы понять лучше вопрос о взаимодействии омбудсмена с органами государственной власти, необходимо проанализировать их совместную работу, направленную на восстановление прав и свобод граждан. С этой целью, мы предлагаем, сделать анализ наиболее часто используемых форм взаимодействия с органами власти, к ним относятся:

- 1) правотворческая форма взаимодействия – она предполагает внесение омбудсменом предложений о совершенствовании законодательства в рамках защиты прав и свобод человека в законодательные органы власти;

- 2) непосредственная свобода в посещении омбудсменом органов государственной власти с целью взаимодействия.

Стоит отдельно остановиться на вопросе о взаимодействии уполномоченного по правам человека с правоохранительными органами, так как деятельность органов внутренних дел и омбудсмена объединены единой целью – обеспечение прав и законных интересов граждан. Отсюда вытекает вывод о том, что для решения поставленных задач, необходима эффективная работа по взаимодействию.

Коллаборация представителя по правам человека с органами полиции включает в себя:

- 1) проверку жалоб и заявлений, то есть совместное реагирование на уже возникшие ситуации, связанные с нарушениями прав и законных интересов граждан;

- 2) предупреждение совершения преступлений и правонарушений;

- 3) совместное участие в различных комиссиях и рабочих группах, которые занимаются защитой прав и законных интересов граждан;

- 4) участие уполномоченного по правам человека и представителей органов внутренних дел в жюри конкурсов профессионального мастерства.

Этот список, который касается сотрудничества омбудсмена и правоохранительных органов, неограниченный.

Таким образом, омбудсмен, которому переданы полномочия в области прав человека, непосредственно влияет на государственное управление, несмотря на то, что существует дискуссия среди ученых относительно классификации омбудсмена как органа государственной власти или просто органа государства.

Институт омбудсмена, несмотря на свою новизну в России, уже широко признан в обществе. В соответствии с действующим законодательством, деятельность омбудсмена дополняет существующие механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваясь в компетенцию государственных органов, ответственных за защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. Это ведет

к дискуссиям научной литературы относительно правового статуса омбудсменов по правам человека (федеральных и региональных) и их признания в одной из ветвей власти.

Орган государственного управления и государственные органы власти – тождественны ли данные понятия? Эти понятия часто используются в политическом дискурсе и означают одно и то же – субъекты, которые осуществляют управление и принимают решения в государстве. Органы государственной власти могут быть различными по своей природе и функциям. Они могут включать в себя исполнительные, законодательные и судебные органы. Каждый орган государственной власти имеет свои полномочия и обязанности, которые определены законодательством. Эти органы играют важную роль в управлении государством и обеспечении его стабильности и развития. Могут ли органы государства считаться одинаковыми? Несмотря на расхождение мнений, некоторые авторы полагают, что государственные органы входят в состав органов государственной власти. Однако, ученые склоняются к тому, что эти два понятия не совпадают. Они считают, что понятие государственного органа используется для подразделений, общая задача которых – обеспечить деятельность соответствующего, предусмотренного Конституцией Российской Федерации, органа государственной власти. Цель таких норм – возвысить роль подразделения, между тем у него сугубо служебное и в этом плане вспомогательное назначение [1].

На наш взгляд, стоит отнести к органам государства институт уполномоченного по правам человека, в связи с тем, что по составу функций и полномочий, он является вспомогательным органом. Также стоит отметить, что представитель не обладает полномочиями по принятию обязательных решений для адресатов. У него нет силового воздействия. Несмотря на отсутствие силовых полномочий, следует учесть, что почти никто не может оспорить авторитет решений представителя по правам человека. Таким образом, решения и предложения омбудсмена являются вспомогательным механизмом в работе органов государственного управления.

Основная задача органов государственной власти в первую очередь – охрана и защита прав и законных интересов гражданина, что свидетельствует о важности создания и развития института уполномоченного по правам человека.

Основные, естественные права и свободы даются человеку с рождения, так закреплено и в Конституции Российской Федерации. Никто не вправе ущемлять права другого человека, но как мы видим из практики, все чаще права и свободы человека подвер-

гаются нарушениям, в связи с чем, в настоящее время все больше делается акцент на их защиту. Свидетельством более тщательной охраны прав стало создание в Российской Федерации института уполномоченного по правам человека. Именно на него возлагается полномочия по защите прав и свобод, и если оценить его работу в данном направлении, то она не является идеальной, но с каждым годом стремится к данной высоте оценки его работы. Для того, чтобы работа омбудсмана была полноценной, не стоит забывать о роли государственных органов, которые непосредственно созданы для защиты прав и свобод, институт же уполномоченного создан как инструмент помощи власти в охране данных прав. Хочется сделать акцент именно на том, что омбудсмен в своей деятельности полностью независим от органов государственной власти, восстанавливает нарушенные права не средствами принуждения (в отличие от силовых структур), а убеждения и формирования убежденности в обществе о недопустимости нарушения прав человека.

Список литературы:

1. *Авакьян С.А.* Конституционное право Российской Федерации: учебный курс: в 2 т. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2006.
2. *Семёнова А. Ю.* Уполномоченный по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006.

Александр Юрьевич Корнеев,
адъюнкт 3-го факультета
Академия управления МВД России
E-mail: Korneev-al@mail.ru

К вопросу о правовых аспектах организации органами внутренних дел профилактики правонарушений в лесопромышленном комплексе

Аннотация

В статье приводится анализ нормативного правового регулирования деятельности ОВД по профилактике преступлений. В ходе исследования установлено, что на законодательном и ведомственном уровнях определены основные направления деятельности (экстремизм, терроризм, миграция, безопасность дорожного движения, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, и др.) служб подразделений ОВД, однако отсутствует конкретизация профилактической деятельности в лесопромышленном комплексе. Обосновано, что отсутствие такого закрепления приводит к неопределенности в данном направлении и, как следствие, к снижению эффективности противодействия правонарушениям в лесопромышленном комплексе.

Ключевые слова и словосочетания: *нормативное правовое регулирование; лесопромышленный комплекс; предупреждение преступлений органами внутренних дел.*

В Конституции Российской Федерации закреплены базовые «начала», определяющие: ценности, принципы, правовые основы функционирования российского общества, безопасности государства, которые необходимы для существования России как социального государства. В целях обеспечения существования России одной из главных задач для руководства страны является экономическое развитие и повышения качества жизни граждан. В этой связи органами публичной власти страны принимаются комплексные меры по снижению негативных последствий и решения проблем во всех областях деятельности государства (демографии, здравоохранении, снижению уровня бедности и т. д.), в том числе в экологической и экономической безопасности. Государством принимаются меры по сохранению и развитию потенциала лесопромышленного комплекса (далее – ЛПК), как

одного из элементов экономики страны, имеющий потенциал к существенному росту.

ЛПК является важной отраслью экономики многих стран. Однако, вместе с развитием и ростом этой отрасли, возникает ряд преступлений, которые наносят ущерб экологии, экономике и обществу в целом. Органы внутренних дел Российской Федерации (далее – ОВД) принимают активное участие в противодействии преступлениям в данной сфере. Так, в 2021 г. ОВД выявлено 11,2 тыс. преступлений в сфере ЛПК, что составляло 82,3 % от общего числа зарегистрированных уголовно наказуемых деяний, поставленных на учет всеми правоохранительными органами¹. Данный факт и проведение 26 апреля 2022 г. заседания коллегии МВД России в прямой постановке вопроса [1] подчеркивает важность данной проблемы для ОВД.

Борьба с преступностью – сложная и многогранная проблема, с которой сталкиваются общества по всему миру. В течение многих лет главным методом противодействия преступности остается применение уголовного преследования: лица, виновные в совершении правонарушений, подвергаются судебному преследованию и, признаваясь виновными, получают соответствующее наказание. Однако, уголовное преследование не является единственным способом борьбы с преступностью. Для противодействия преступности в ЛПК также необходимо организовывать эффективные профилактические мероприятия и одним из таких субъектов профилактики преступлений являются органы внутренних дел.

Изучая вопрос компетенции ОВД в данном направлении, необходимо определить правовые основы организации профилактической деятельности в сфере предупреждения преступлений в ЛПК.

Основополагающим законом, в котором закреплены принципы и правовые основы, основные направления и субъекты профилактики правонарушений является Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Закон об основах профилактики)².

¹ О совершенствовании деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по выявлению, пресечению, расследованию и раскрытию преступлений в сфере лесопользования: решение коллегии МВД России от 26 апреля 2022 г. № 2км; приказ МВД России от 6 июня 2022 г. № 400 (официального опубликования в информационных ресурсах не производилось).

² Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В соответствии со ст. 5 Закона об основах профилактики к субъектам профилактической деятельности отнесены должностные лица федеральных органов исполнительной власти, прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314¹ в систему федеральных органов исполнительной власти входят «федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства». При этом, федеральным министерством осуществляются функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а в статье 6 данного указа определено, что функции министерств устанавливаются в их положениях.

Функции МВД России закреплены в Положении о нем, где также закреплено, что министерство является «федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел...»².

Необходимо отметить, что вопросы профилактики правонарушений деятельности ОВД находят свое отражения в разных нормативных правовых актах, но прежде всего они обозначены в направлениях деятельности МВД России, которые выделены в ст. 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации как наиболее значимые. К ним условно можно отнести: борьба с преступностью; охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности; противодействие незаконному обороту наркотических и психотропных веществ и их прекурсоров (далее – незаконный оборот наркотиков); противодействие тяжким и особо тяжким преступлениям, совершенным организованной группой и преступным сообществом (преступной организацией), носящие транснациональный и межрегиональный характер, либо преступлениям,

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 27 марта 2023 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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 [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 № 699 (ред. от 17 июля 2023 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

вызывающим большой общественный резонанс и др. С учетом изложенного, можно отметить, что противодействие правонарушениям в сфере ЛПК условно включено в направление «борьбы с преступностью».

Необходимо отметить, что подп. 12 п. 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации закреплено, что МВД России разрабатывает и принимает в пределах своей компетенции меры по предупреждению преступлений и административных правонарушений, по выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению.

Что же входит в понятие «компетенция»? В данном аспекте, можно согласиться с одной из трактовок такого понятия исследователей В. М. Махровой и А. В. Хузиной, которые определили, что это «совокупность полномочий, прав и обязанностей служащего предприятий или государственного органа: судебной, законодательной, федеральной и других» [3, с. 11]. Так как ОВД уполномочены проводить предварительное расследование по уголовным делам, определенным в подп. 3 ч. 2 и подп. 1 ч. 3 ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, в том числе таких преступлений, как незаконная рубка лесных насаждений (ст. 260 УК РФ), приобретение, хранение, перевозка, переработка в целях сбыта или сбыт заведомо незаконно заготовленной древесины (ст. 191.1 УК РФ) и ряд других преступлений, относящихся к ЛПК, то можно однозначно констатировать, что ОВД на федеральном уровне наделены компетенцией по профилактике преступлений в ЛПК.

Безусловно, нельзя не согласиться с мнением ряда ученых, что МВД России является одним из главных субъектов в системе профилактики преступлений. Это обуславливается тем, что органы внутренних дел находятся на переднем крае борьбы с преступностью. Именно они осуществляют первоначальное реагирование на любые сообщения о преступлениях и административных правонарушениях, ведут учеты на правонарушителей, рассматривают самый большой объем обращений, осуществляют предварительное расследование уголовных дел и в соответствии с уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации наделены обязанностью выявлять причины, а также условия совершенных правонарушений и принимать меры реагирования по их устранению [2, с. 38]. Таким образом, органы внутренних дел лучше, чем какие-либо другие субъекты имеют представление о состоянии преступности в разных областях ее распространенности и ее причинах.

Если обратиться к Инструкции «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»¹, то в ней сформулированы основные положения по предупреждению преступлений ОВД и обязанности сотрудников подразделений ОВД по предупреждению преступлений, в том числе участковых уполномоченных полиции, подразделений уголовного розыска, подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции и другие. В ходе изучения данных обязанностей можно выделить такие основные направления деятельности подразделений, как экстремизм, терроризм, безопасность дорожного движения, незаконный оборот наркотиков и другие, но вопросы предупреждения преступлений в лесопромышленном комплексе не конкретизируются. Таким образом, преступления в ЛПК опять же охватываются общим термином, – выявление и пресечение преступлений.

Вместе с тем, с учетом санкционного давления недружественных стран на Россию в таких сырьевых отраслях, как нефтегазовый, аграрный, металлургический, а также повышения внимания руководства страны к сохранению и развитию ЛПК, вопросы профилактической деятельности в данной области «заслуживают» также нормативного отражения в правовых актах МВД России, а именно вопросы:

- закрепления ответственного должностного лица МВД России и подразделения, ответственного за организацию и координацию деятельности по профилактике преступлений в ЛПК;
- разработке тактических и стратегических программ организации противодействия правонарушениям в ЛПК;
- вопросы координации межведомственного и международного сотрудничества, что позволит укрепить сотрудничество между различными органами и структурами (органами государственного экологического контроля, налоговыми и таможенными органами, лесными инспекторами и др.). Взаимодействие позволит эффективно обмениваться информацией, координировать свои действия и разрабатывать совместные меры по предотвращению преступлений и другое.

Подводя итог, можно обобщить, что профилактика преступлений в лесопромышленном комплексе является важной задачей для государственных органов, и в том числе для ОВД. На законодательном и ведомственном уровнях определены основные направления деятельности (экстремизм, терроризм, миграция, безопасность

¹ О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 (ред. от 29 сентября 2022 г.).

дорожного движения, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ и другие) служб подразделений ОВД, однако отсутствует такое же закрепление по отношению к ЛПК. Отсутствие такого закрепления приводит к неопределенности в данном направлении, и, как следствие к снижению эффективности противодействия правонарушениям в обозначенном направлении. Правовое закрепление организации профилактических мероприятий, в том числе в ведомственных нормативных правовых актах МВД России будет способствовать повышению борьбы с таким негативным явлением и сохранению экологической и экономической стабильности в лесопромышленном комплексе.

Список литературы:

1. Владимир Колокольцев провел заседание коллегии МВД России по вопросу противодействия преступности в сфере лесопользования [Электронный ресурс]. URL: <https://mvdmedia.ru/tvmvd/ofitsialnye-meropriyatiya/vladimir-kolokoltsev-provel-zasedanie-kollegii-mvd-rossii-po-voprosu-protivodeystviya-prestupnosti-v/> (дата обращения: 27.05.2023).
2. *Воронин М. Ю. и др.* Государственная система профилактики правонарушений и место в ней органов внутренних дел: учебное пособие. Москва, 2018.
3. *Махрова М. В., Хузина А. Х.* К вопросу об определении критериев правовой компетенции // Вестник ОГУ. 2008. № 2.

Евгений Олегович Кубякин,
доктор социологических наук, доцент,
профессор кафедры теории и методологии
государственного управления
Академия управления МВД России
E-mail: ekubiakin@mvd.ru

Ценности как элемент системы социокультурных координат российской молодежи

Аннотация

В статье отмечается, что молодежь выступает ресурсом развития любого общества. В связи с этим значимые элементы социокультурной системы координат молодежного сознания представляют интерес как для науки, так и для практики социального управления. Это касается и ценностей, которые играют ключевую роль в регуляции молодежного поведения, обеспечивая преодоление девиаций и интеграцию молодежи в жизнь взрослого общества.

Ключевые слова и словосочетания: *молодежь; молодежное сознание; социокультурный облик молодежи; ценности; система социокультурных координат.*

Одним из значимых элементов социальной системы выступает духовная подсистема. Именно в постоянном взаимодействии с духовной подсистемой социума происходит социальное взросление молодежи, происходит формирование социокультурной системы координат, предопределяющей социальные действия и взаимодействия подрастающих поколений. Среди ряда других значимых элементов социокультурной системы координат выделяются ценности. Посредством ценностей молодые люди формируют отношение к окружающему миру, «маркируют» его, определяют личностный субъективный смысл явлений им процессов.

В междисциплинарной области научного познания имеется множество фундаментальных работ, посвященных ценностям. При этом основной сложностью является то, что различные науки, в том числе и социология, применяют разные теоретико-методологические подходы к анализу ценностей. Это осложняет синтез консенсуального знания, но, одновременно, формирует весьма

широкую палитру оценок, способных расширить горизонты научного познания.

Серьезный вклад в теоретическое изучение ценностей внесла зарубежная наука. В частности, У. Колб, опубликовав самое первое обобщение по тематике определений и онтологического исследования ценностей [4, с. 113]. Стоит отметить, что одними из ранних работ, использующих впервые категория «ценности» как научная дефиниция, считаются работы в пяти томах под авторством социологов У. Томаса и Ф. Знанецкого «Польский крестьянин в Европе и Америке» [6].

Серьезный вклад в изучение ценностей внес К. Клакхон [5]. Ученый определил ценность как выраженное желаемое, определяющего формы поведения. Концепция ценности К. Клакхона в своей структуре предполагает такие элементы сознания, как познаваемый, эмоционально окрашенный и возможность выбора. К. Клакхон считает ценности тем социальным институтом, который обеспечивает интегральную функцию индивида. Социокультурная система, в свою очередь, обеспечивает необходимую между ними соотнесенность.

Данная концепция предполагает выделение соотношения личной и общественной жизнедеятельности. Стабильность взаимодействия личностной системы и общества обеспечивается при условии, если оба уровня общественной жизнедеятельности опираются на те ценностные стандарты, которые бы коррелировали между собой и были в согласии. К. Клакхон убедительно доказывает, что без ценностей невозможно представить общественную жизнь. Они являются тем стабилизирующим базисным элементом, который гарантирует устойчивость и групповое сплочение. Именно ценности способны реализовывать групповые задачи. Как замечает К. Клакхон, именно ценности могут прогнозировать развитие и всякое другое изменение общественной системы [4, с. 116].

Весьма серьезный вклад в исследование ценностей внес А. Адлер. В поиске интерпретации ценностей исследователь с точки зрения позитивизма предлагает определения распределить по следующим основаниям, в которых ценности:

- 1) абсолют, идея, справедливость;
- 2) предметы (материальные и нематериальные), связанные с ними качества;
- 3) сам человек, его потребности и личностные качества [1, с. 79].

Как считает А. Адлер, социологическими инструментариями первые три типа дефиниций не могут исследоваться, так как внешне не проявляются и не наблюдаются. Внешнее проявление ценностей

можно наблюдать только лишь при вербальном и невербальном их проявлении. Таким образом, процесс исследования действий становится равносильным процессу исследования ценностей. А. Адлер делает вывод о том, что социология как наука, исследуя внешнее проявление действий индивида, может не перегружать категориальный аппарат такой категорией как «ценности».

Поиски классической теоретической социологии в области онтологического осмысления категории «ценность» в результате соотношения и структурирования знаний в других областях позволило определить междисциплинарную многофункциональность и многоуровневость данной категории.

В контексте изложенного целесообразно обратить внимание на труды американского социолога Т. Парсонса [2]. Он предлагал при изучении ценностей рассматривать те классы объектов, от которых невозможно отделить человеческие действия.

Дефиницию «ценности» Т. Парсонс исследовал следующим образом: с точки зрения образцов культуры, их духовных, неэмпирических характеристик и соотношений; с другой стороны, Т. Парсонс предлагает ценности вносить в структурно-функциональную систему общественной жизнедеятельности, измеряемую эмпирически: социальную систему общества, субъективную систему личности, другие организмы физического мира.

Следует отметить очевидную схожесть теоретических разработок таких авторов, как К. Клакхон и Т. Парсонс. Обобщающим элементом сути концепции ценности является концептуализация субъективного представления индивида о желательном. Таким образом, ценности формируют ожидаемый, наиболее удобный для данной системы социальной типаж, и, прежде всего, данный тип формируется самими членами этой же системы [4, с. 119].

Исходя из субъективистской концепции ценности, Т. Парсонс говорит о ценностях как представлениях о том, что достойно желания. Проблемой было то, что Т. Парсонс не учитывал социокультурных условий, стратификацию и жизнедеятельность индивида.

Таким образом, понятие «ценности» весьма многогранно и в зависимости от методологических установок ученых трактуется ими весьма широко. С точки зрения социологической науки, ценности – это убеждения людей о жизни и приемлемом поведении. В них выражаются цели, которые движут человеком, и соответствующие способы их достижения. Устойчивая природа ценностей и их центральная роль в структуре личности обусловила их значение для понимания многих социальных явлений и процессов. Ценно-

сти – это значимость явлений и предметов реальной действительности с точки зрения соответствия или несоответствия потребностям индивида, социальной группы, общества в целом. Значимость ценностей для микроуровня социальной системы весьма высока.

С позиций социологического подхода ценностные ориентации выступают как элемент системы социокультурной регуляции, представляющие собой иерархизированные структуры важнейших социальных установок личности. В зависимости от определенных комбинаций социальных действий и взаимодействий происходит актуализация в сознании людей тех или иных сегментов ценностных ориентаций. Социологический подход, в отличие, например, от социально-психологического, акцентирует внимание на ценностных ориентациях как инструменте интеграции личности в общественную систему, что, как правило, осуществляется в процессе социализации.

Укореняясь в личностной структуре, ценностные ориентации выполняют ряд регулирующих функций, позволяющих обществу задействовать элементы самоконтроля личности, не прибегая к внешнему контролю и социальным санкциям. При этом способ действия и поведения на каждый момент времени диктуется той системой ценностных ориентаций, которую индивид избирательно сформировал, исходя из общей направленности личности. Ценностные ориентации являются важным компонентом мировоззрения личности, регулирующим и детерминирующим мотивацию личности и, следовательно, ее поведение. Именно поэтому формирование ценностных ориентаций, в отличие от обучения, является основной целью и сущностью воспитательного процесса.

Категория «ценности» включает в себя множество различных явлений. Особенно роль в обществе и системе культуры играют духовные ценности. Духовные ценности – это элементы сферы человеческой деятельности, охватывающие различные стороны духовной жизни человека и общества, которые включают в себя формы общественного сознания и их воплощение в культурной человеческой деятельности (досуговые, эстетические, религиозные, коммуникационные ценности). Формирование духовных ценностей выступает одной из наиболее существенных целевых установок социализационного процесса.

Ценностная сфера является определяющим звеном в развитии любого общества. Дезорганизация системы ценностных ориентаций может привести не только к состоянию аномии, духовно-нравственного кризиса, но и обернуться, в том числе, деградацией общества. Именно поэтому общество и государство должны оказывать систе-

матическое влияние на ценностную сферу, особенно подрастающего поколения, рассматриваемого в качестве потенциала социального развития. Однако воздействие на ценностные ориентации молодежи должно опираться не только на научные, теоретические знания сути проблемы, но и на данные регулярно проводящихся эмпирических социологических исследований. Россия как многонациональное государство представляет собой весьма сложный объект управленческого воздействия в аспекте ценностных ориентаций молодежи, так как для получения целостной картины необходим анализ данных о молодежи из разных регионов.

Механизм действия ценностей непосредственно связан с общей социокультурной ситуацией в обществе. Так, в зависимости от той или иной социокультурной ситуации, личностью избирается образ жизни, и, соответственно, определенная система ценностей. Социокультурная ситуация включает в себя социально-культурную среду и соответствующие ей сферы жизнедеятельности. Социально-культурная среда, в свою очередь, формирует пространство, немалую роль играют при формировании которого играют субкультуры, непрерывно взаимодействующие с макросредой и создающие самостоятельную канву для вхождения в нее. В связи с этим активизируется творческий потенциал каждой отдельной личности.

Однако механизм действия ценностей в российском обществе оказывается подверженным ряду рискогенных и дезорганизационных факторов. Современная проблемная ситуация, на наш взгляд, обусловлена состоянием определенного идейно-мировоззренческого вакуума российской молодежной культуры (прежде всего мегаполисов и крупных городов), когда одни социальные идеалы и ценности уже ушли в прошлое, а другие еще не сформировались, либо находятся на этапе становления. В современной России налицо существенные различия в ценностных ориентациях в молодежной среде, обусловленные различной силой действия процессов интеграции в пространство массовой потребительской культуры, стержневым элементе глобализации и информатизации.

Еще один аспект проблемы связан с тенденциями криминализации сознания и социальных практик российской молодежи. В данном случае мы сталкиваемся с действием двух групп факторов: объективных, связанных со сложным социально-экономическим положением некоторых регионов Российской Федерации, где формируются риски роста криминогенности и субъективных, вытекающих из символического содержания массовой культуры, активно продвигающей криминальные идеи посредством содержания (сери-

алы, фильмы, музыка и т. п.). Указанные тенденции существенно осложняют процесс генезиса ценностей в молодежном сознании, может приводить к эффекту появления антиценностей.

Сложность ситуации связана еще и особым положением молодежи в обществе. Исследователи в этой связи обращают внимание на такие особенности социального положения молодежи:

- 1) необходимость усвоения выработанных обществом социальных норм;
- 2) освоение новых социальных ролей;
- 3) высокий уровень социальной мобильности;
- 4) формирование жизненных ценностей и приоритетов;
- 5) активный поиск своего места в жизни [3, с. 31].

Молодежь характеризуется лабильным сознанием и маргинальным социальным статусом. Это осложняется происходящими процессами пубертации и акселерации, что формирует социально-биологические риски отклоняющегося поведения применительно к молодежной среде.

Не меньшие риски несут и прогрессирующие информационно-компьютерные технологии. Само по себе данное явление является закономерным этапом в развитии социума, а также элементом генезиса и развития современного информационного общества. Однако для молодежного сознания в данном аспекте актуализируется ряд рисков, так как информационно-компьютерные технологии обладают потенциалом продуцирования виртуальной реальности. Социально-возрастные и социально-психологические особенности молодежи предполагают более глубокое погружение в пространство виртуальной реальности, чем у взрослых. Кроме того, лабильное сознание молодежи не всегда обладает возможностями адекватной рефлексии по поводу возникающих проблем и рисков.

В связи с этим, как справедливо отмечает К. А. Репникова, «при длительном пребывании в сети у молодого человека может формироваться равнодушное отношение к обществу и окружающим, личные интересы будут находиться в приоритете общественных. Живое общение, взаимопомощь и выручка могут быть исключены из жизни таких людей. Человек, находясь длительное время в Интернете, постепенно обесценивает ценность реальной жизни, заменяя живое общение общением в веб-пространстве» [3, с. 36].

Именно поэтому ученые и представители системы управления обращают внимание на специфику формирования ценностей современной молодежи, погруженной в пространство информационно-компьютерных технологий. Традиционные социальные инструменты, отвечающие за формирование ценностей (социализация, вос-

питание) в силу глубоких социальных трансформаций оказались неэффективными и подверженными влиянию деструктивных факторов. В связи с этим все острее встает вопрос о решении указанной проблемы и поиске эффективных инструментов формирования ценностей молодежи.

Подводя некоторые итоги, целесообразно обратить внимание на то, что ценности выступают ключевым элементом системы культуры и оказывают существенное влияние на сознание и поведение людей. Ценности позволяют личности ориентироваться в окружающей реальности, формировать собственную жизненную позицию, преодолевать девиации и т. п. В аспекте социального взросления молодежи важность ценностей как элемента системы социокультурных координат не вызывает сомнений. Лабильное сознание молодежи, особенности возрастной психологии формируют потребность общества в генезисе и развитии системы ценностных ориентаций молодых людей как инструмента достижения социального порядка.

В современном российском обществе актуализируется ряд факторов, имеющих деструктивное содержание по отношению к процессу формирования ценностей молодежи. Прежде всего, вызывает опасения доминирующая роль массовой культуры в формировании социокультурных координат молодых людей. В содержании массовой культуры, помимо прочего, существенное место принадлежит криминальным установкам. Одновременно происходит наложение контента массовой культуры на сложную социально-экономическую обстановку в ряде регионов, что усиливает позиции криминальных антиценностей. В то же время генезис виртуального пространства на фоне прогресса информационно-компьютерных технологий способствует дезорганизации традиционных механизмов и инструментов социализационного и воспитательного процесса. Высокие скорости социальных изменений в российском обществе диктуют необходимость регулярного эмпирического мониторинга ситуации с целью формирования предложений для соответствующих государственных и общественных организаций. Однако в современном российском обществе наблюдается дефицит подобных изысканий, особенно в аспекте региональных проектов, интегрированных в концептуальное единство.

Список литературы:

1. Адлер А. Практика и теория индивидуальной психологии. Москва, 1995.

2. *Парсонс Т.* О структуре социального действия / под общ. ред. В. Ф. Чесноковой и С. А. Белановского. 2-е изд. Москва, 2002.
3. *Репникова К.А.* Ценности современной молодежи в условиях нестабильности внешней среды // Контентус. 2021. № 2.
4. *Ручка А.А.* Ценностный подход в системе социологического знания / отв. ред. В. А. Тихонович. Киев, 1987.
5. *Kluckhohn Fl. and Strodtbeck F.L.* Variations in Value Orientations. Evenston, Ill, Elmsford, New York: Row Peterson and comp., 1961.
6. *Thomas W.I., Znaniecki F.* The Polish Peasant in Europe and America. Chicago: University of Chicago Press, 1978.

Дмитрий Александрович Матанцев,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Академия управления МВД России
E-mail: dimokratm@mail.ru

Проблема не в том, что люди помнят через фотографии,
а в том, что они помнят только фотографии.
Сьюзан Зонтаг, «О боли других»

«Сорwatching» как вызов информационного общества органам внутренних дел

Аннотация

В статье рассматривается получившее широкое распространение в зарубежных странах движение «Сорwatching», преследующее цель фото- и видеофиксации действий сотрудников полиции в целях сбора доказательств и придания огласке их противоправной деятельности. Автором выявляются общесоциальные, психологические и юридические аспекты данного явления как с позиции интересов гражданского общества, так и с позиции интересов сотрудников полиции. Делается вывод о необходимости законодательной конкретизации условий съемки сотрудников полиции и ограничения принципа открытости полиции.

Ключевые слова и словосочетания: *сорwatching; полицейское наблюдение; общественный контроль; сотрудники полиции; право на изображение.*

Транспарентность социальных отношений в условиях развития цифровых технологий, жизнь «на показ» стали своеобразным символом современного общества. Не случайно принцип гласности, открытости деятельности органов публичной власти (в том числе полиции) находит непосредственное закрепление в законодательстве. Более того, даже основополагающие конституционные постулаты о неприкосновенности частной жизни, автономии личности, отраженные в Конституции Российской Федерации и основных законах многих других стран все чаще переосмысливаются с учетом процессов цифровизации.

Взаимодействие полиции и общества всегда являлось социально чувствительной проблемой в силу специфики полицейской дея-

тельности, ее приближенности к гражданам и правоограничительному потенциалу. Общественный контроль за деятельностью полиции занимает ведущее место в механизме обеспечения законности как в деятельности органов внутренних дел, так и всего государства в целом. При этом с развитием технологий, повышением доступности для граждан средств фото- и видеофиксации этот контроль приобретает новые формы.

Если обратиться к действующему в нашей стране Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» можно увидеть, что в нем воспринята модель государственно санкционированного контроля, то есть контроля, формирующегося не стихийно, автономно, а при участии органов публичной власти. Отдельные граждане, как субъекты общественного контроля, в нем вообще не упоминаются. Данный закон предусматривает институализированные формы общественного контроля. Вместе с тем в юридической литературе справедливо отмечается, что цифровизация приводит к определенной «атомизации» общественного контроля, повышению в нем роли отдельных граждан [1, с. 10].

В зарубежных странах на протяжении последних трех десятилетий действия граждан по съемке на камеру сотрудников полиции приобрели организованный характер. Появились многочисленные общественные организации, движения, преследующие цель противодействия противоправной деятельности сотрудников полиции, полицейскому произволу, фиксирующие и обнародующие действия полиции. Такое проявление гражданской активности получило название «*copwatching*» (от английских слов «полицейский» и «наблюдение») [6].

Истоком этого движения являются США. В 1990 г. в Беркли (штат Калифорния) была организована группа «полицейских часовых», которая преследовала цель документирования действий полиции по применению силы в отношении бездомных людей. Первый общественный резонанс получило распространенное в средствах массовой информации (далее – СМИ) в 1991 г. видео Джорджа Холлидея, снимавшего на любительскую камеру из окна своей квартиры факт избияения сотрудниками полиции чернокожего гражданина Родни Кинга [5].

На сегодняшний день «*copwatching*» получил широкое распространение во многих западных странах. Это не отдельные сегментарные действия социально активных граждан, а целая система, охватывающая собой широкий спектр видов деятельности. В первую очередь, можно говорить о патрулировании гражданами улиц,

освещении ими публичных массовых мероприятий. Такие активисты получили название «copwatcher», в некоторых ситуациях они носят специальную униформу и видимые записывающие устройства. Кроме непосредственной фиксирующей деятельности общественные организации осуществляют правозащитную деятельность в отношении лиц, пострадавших от незаконной деятельности полиции, проводят масштабную просветительскую деятельность, организуют сообщества, создают специальные сайты в сети Интернет. Для многих наблюдение за полицией стало родом профессиональной деятельности.

«Copwatching» как явление современной жизни придает импульс общественным и научным дискуссиям о допустимости съемки сотрудников полиции, в более широком плане – о краеугольном для юридической науки вопросе соотношения частных и публичных интересов, поиске оптимального баланса между ними.

В названии статьи исследуемое нами явление заявлено как вызов органам внутренних дел. Однако в слове «вызов» в данном случае не следует искать исключительно негативную коннотацию, поскольку он содержит как положительные моменты, так и риски. При этом проблему наблюдения (в буквальном смысле этого слова) за деятельностью полиции необходимо рассматривать с общесоциальной, психологической и собственно правовой точки зрения.

Социальный аспект. Участники движения «copwatching» постулируют необходимость ограничения полицейского вмешательства, а фиксация деятельности сотрудников полиции и придание ей широкого резонанса становится одним из средств общественного давления. В результате такой деятельности проявляется состязательность как форма гражданской активности. Для самих органов внутренних дел информационная открытость позволяет взглянуть «со стороны» на свою деятельность.

При этом идеологически интенция данного общественного движения выходит далеко за рамки оценки конкретных поступков сотрудников полиции. Например, в Германии некоторые исследователи, симпатизирующие движению «copwatching», вообще ставят вопрос о невозможности принудительными государственными мерами (традиционно входящими в арсенал полиции) решать существующие социальные проблемы. В связи с этим выдвигаются даже радикальные идеи об упразднении полиции и поиске альтернативных институтов обеспечения правопорядка и безопасности [4].

Общесоциальные риски исследуемой деятельности проявляются в том, что зачастую информация о деятельности полиции приобретает однобокий, тенденциозный характер. Необходимо

учитывать, что транслируемые СМИ и блогерами кадры о чрезмерном применении полицией мер принуждения чаще всего являются вырванными из контекста, не показывают всей картины, в которой, как правило, такому поведению сотрудников полиции предшествует противоправная деятельность предполагаемых жертв произвола. При этом, если бы в суде такие фрагментарные фото- и видеоматериалы вряд ли бы имели силу допустимых доказательств, то в медиасфере они активно воспроизводятся и порождают социальный протест. Это можно объяснить, как спецификой самого эфирного времени, когда новостные сюжеты ограничены временными рамками в 20–45 секунд, так и зрительским интересом, который угасает, если выяснится, что применение силы было оправданным [3]. В этом вопросе действует пресловутая черта общественного сознания, которая выражается в большем потребительском спросе на негативный контент.

В приоритетных направлениях правового регулирования и юридического сопровождения деятельности МВД России на период с 2022 по 2026 г. не случайно отмечается, что распространяющиеся в сети Интернет в отношении сотрудников полиции тенденциозные ролики не только умаляют репутацию органов внутренних дел, но при обострении внутриполитической ситуации представляют потенциальную угрозу общественной и национальной безопасности. Достаточно вспомнить, к каким погромам и массовым беспорядкам приводило размещение видеороликов о применении сотрудниками полиции силы в США, Франции и других странах. В связи с этим одним из приоритетных направлений правовой регламентации деятельности органов внутренних дел в России является создание эффективного инструментария информационной защиты сотрудников органов внутренних дел.

Психологический аспект наблюдения за полицией также может проявляться в различных ракурсах. С точки зрения участников движения «copwatching» такая деятельность позволяет проявлять активность, оказывать влияние на принимаемые сотрудником полиции решения непосредственно, в режиме реального времени. В то же время массовое распространение смартфонов, иных средств фото – видеofиксации приводит к утрате определенной этико-социальной ответственности за собственные действия, формированию ощущения вседозволенности. С позиции сотрудников полиции съемка способна дисциплинировать их, и с этой точки зрения она, безусловно, оказывает корректирующее воздействие на их поведение. Новое поколение сотрудников полиции привыкает выполнять свою работу на камеру в эпоху, насыщенную камерами мобильных

телефонов, прямыми трансляциями в Facebook и видеороликами на YouTube [5]. С другой стороны, такое воздействие может иметь негативный психологический эффект (скованность в действиях, расфокусировка внимания и пр.). Сотрудники полиции вместо того, чтобы думать о выполнении своих непосредственных обязанностей могут быть озадачены тем, как они будут выглядеть, стремиться соответствовать ожиданиям аудитории [6]. Стремительное массовое распространение информации способно существенно снизить чувство безопасности сотрудника, привести к обесцениванию своей деятельности.

Юридический аспект. Основная «битва» разворачивается между правом одних лиц контролировать органы публичной власти, требовать от них неукоснительного соблюдения законодательства и право других лиц (сотрудников полиции) защищать свое право на автономию и неприкосновенность. Сторонники движения «*surveillance*» в США часто апеллируют к незыблемости конституционной свободы слова, закрепленной первой поправкой американской конституции. В российской правовой системе исходной конституционной нормой является ст. 29 Конституции Российской Федерации, предусматривающая право свободно искать, получать, распространять информацию.

При этом в конституциях многих стран закрепляется охрана неприкосновенности частной жизни гражданина, личной и семейной тайны. Право на изображение рассматривается как составной компонент более широкого права на автономию личности [2]. Отечественное гражданское законодательство наряду с охраной неприкосновенности частной жизни закрепляет отдельную норму (ст. 152.1 Гражданского кодекса Российской Федерации), посвященную гражданско-правовой охране изображения гражданина. Общим условием использования изображения лица в отечественном и зарубежном праве является необходимость получения его согласия. Однако такого согласия не требуется, если съемка осуществляется в публичных интересах. Эта оговорка в ст. 152.1 Гражданского кодекса Российской Федерации и аналогичные подходы, выработанные в зарубежной правоприменительной практике, зачастую нивелируют возможность сотрудникам полиции защищать свои личные права при исполнении должностных обязанностей.

Вместе с тем такой подход не обеспечивает необходимый баланс между частными и публичными интересами, не учитывает все те риски, которые может влечь за собой съемка сотрудников полиции. Сотрудник полиции, обладая специальным правовым статусом,

не перестает быть человеком, чьи права и свободы не менее ценны, чем права всех иных лиц.

Представляется необходимым законодательно конкретизировать условия правомерной съемки сотрудников полиции и установить пределы принципа открытости деятельности полиции в целях обеспечения личных прав сотрудников полиции и защиты органов внутренних дел от дискредитации.

Список литературы:

1. *Рыболовлева Н.С.* Конституционно-правовые основы общественного контроля за деятельностью полиции в условиях цифровизации общественных отношений: автореф. дис. канд. юрид. наук. Москва, 2022.
2. *Эрделевский А.М.* Об охране изображения гражданина // Законодательство. 2007. № 7.
3. *Dees T.* Cop Watch. URL: <http://www.officer.com/interactive/2006/11/17/copwatch/> (дата обращения: 05.09.2023).
4. Ein Konzept zur Abschaffung der Polizei in Deutschland. URL: <https://copwatchleipzig.home.blog/2021/04/23/ein-konzept-zur-abschaffung-der-polizei-in-deutschland/> (дата обращения: 05.09.2023).
5. *Fan M.* Camera Power: Proof, Policing, Privacy, and Audiovisual Big Data. New York: Cambridge University Press, 2019.
6. *Meyer M., Tanner S.* Filmer et être filmé. La nouvelle visibilité policière à l'ère de la sousveillance // Réseaux. 2017. Vol. 1. № 201.

Ирина Павловна Можаяева,
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры организации деятельности
органов внутренних дел
центра командно-штабных учений
Академия управления МВД России
E-mail: mirina-crim@yandex.ru

Алан Шатоевич Габараев,
кандидат политических наук,
ведущий научный сотрудник
отдела по исследованию стратегических
проблем управления
научно-исследовательского центра
Академия управления МВД России
E-mail: gabiron@mail.ru

О некоторых вопросах организации планирования в системе МВД России

Аннотация

Актуальность предпринятого в научной статье исследования вопросов организации планирования в системе органов внутренних дел обусловлена выстраиванием организационно-правового механизма управленческого процесса путем оптимизации его отдельных функций.

Ключевые слова и словосочетания: планирование; организация планирования; функции управления; деятельность органов внутренних дел.

В современных условиях функции управления, пронизывающие все сферы деятельности органов государственной власти, институтов гражданского общества и, в целом, общественных отношений, нуждаются в модернизации, в том числе и органы внутренних дел. Повышение эффективности деятельности правоохранительных органов невозможно без совершенствования механизма ее управления, что стало ключевым аспектом обеспечения организационно-управленческой деятельности органов и подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России, Министерство).

В течение последних десятилетий в системе МВД России осуществлен значительный объем мероприятий правового, организационного, методического и практического характера, направленного на выстраивание организационно-правового механизма управленческого процесса путем оптимизации его отдельных функций.

Планирование как функция управления, являясь одним из обязательных условий деятельности, позволяет наиболее целесообразно и целенаправленно организовать работу, способствует быстрой, объективности, полноте и всесторонности в решении задач [2; 5]. В связи с этим не теряет своей актуальности тезис «разработка научно обоснованных перспективных планов – одно из важнейших условий совершенствования управления органами внутренних дел» [2]. Планирование предусматривает разработку планов по комплексному решению задач оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел.

Особенность планирующей деятельности в системе МВД России заключается не только в его правоохранительном характере, но и необходимости надлежащей организации использования сил и средств, последовательности решения возложенных задач, обеспечения равномерности и ритмичности задействования кадровых, финансовых, материально-технических и иных ресурсов способствующих совершенствованию оперативно-служебной деятельности.

С учетом того, что планирование многоаспектно в своей сущности, взаимообусловлено и неразрывно связано с другими функциями управления, а также пронизывает различные виды деятельности (процессуальную, оперативно-розыскную, административно-регулятивную, оперативно-служебную и др.) ему присуще наличие специфических закономерностей и как следствие многообразие видов планирования как по форме, так и по содержанию. Система планирования помимо определенной целенаправленной последовательности управленческих действий, включает в себя комплекс плановой документации различного характера, в том числе текущего, тактического, оперативного и стратегического планирования, организующих и регламентирующих профессиональную деятельность органов внутренних дел.

Во исполнение решений руководства Министерства продолжается системная работа по оптимизации процесса планирования в деятельности органов внутренних дел, как управленческой деятельности [1; 4], направленная на сокращение документов планирования, их унификации и стандартизации, совершенствования формы и содержания планирующей документации, контроля

за мероприятиями планов, разрабатываемых в системе МВД России и достижения ожидаемых результатов.

Модернизация организации планирования в системе МВД России направлена на повышение значимости указанной функции управления и перевода организационно-управленческой деятельности на новый формат, что справедливо подчеркивают ученые и практики [1; 3; 6, с. 177].

Порядок организации планирования в системе МВД России, виды планов, разрабатываемых в органах внутренних дел, основные требования к структуре и содержанию планов, контролю за их выполнением подробно определены в Инструкции по организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 1 октября 2020 г. № 683¹ (далее – Инструкция). Общим назначением плановой документации является установление целей и задач деятельности организации, определение необходимых ресурсов и распределение их по целям и задачам.

В целях дальнейшего повышения эффективности планирования в органах внутренних дел с учетом новых подходов и принципов, предусмотренных федеральным законодательством², во исполнение заявки Организационно-аналитического департамента МВД России (далее – ОАД МВД России) авторским коллективом, объединившем в себе представителей Академии управления МВД России и ОАД МВД России, подготавливаются методические рекомендации по определению содержания графы «Ожидаемые результаты», характеризующего выполнение мероприятий планов, разрабатываемых в системе МВД России³.

Методические рекомендации будут содержать анализ системы плановой документации – планов, разрабатываемых в системе МВД России, информационно-справочных материалов об их разработке, результаты установленных однотипных пар *«мероприя-*

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

² Нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, в том числе в сфере разработки и реализации государственных программ Российской Федерации и регулирования проектной деятельности, а также методических указаний президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, методических рекомендаций и разъяснений проектного офиса Правительства Российской Федерации; положений о проектной деятельности субъектов Российской Федерации, ведомственными нормативными правовыми актами.

³ Заявка ОАД МВД России от 22 июня 2022 г. № 5/2-1558.

тие» – «*ожидаемый результат*» с группировкой в типовые модели перечня мероприятий планов.

Важным новшеством в положениях новой Инструкции является отражение в планах механизма реализации и контроля. Требование о включении в планы данного раздела на уровне приказа МВД России закреплено впервые. При этом механизм реализации и контроля является универсальным инструментом, предоставляющим субъекту планирования возможность определять особенности организации выполнения конкретного плана, осуществления контроля и подготовки отчетных материалов.

В Инструкции по организации планирования приведено содержание механизма реализации и контроля плана, однако он не является исчерпывающим. Субъект планирования вправе включать в него и другие позиции, необходимые для обеспечения полного и своевременного выполнения запланированных мероприятий и осуществления эффективного контроля.

Главным отличием инструкции от предыдущих аналогов является введение понятий «*план*» и «*иные документы планирования*», то есть документы, схожие по структуре с планами, но по своему содержанию планами не являющиеся. Указанные нововведения были обусловлены двумя причинами: 1) повысить значимость планов, как полноценных самостоятельных документов, направленных на организацию комплексного решения тех или иных задач оперативно-служебной деятельности, и сократить их количество; 2) исключить излишние трудозатраты при подготовке организационных документов, привести их наименования в соответствие с содержанием и назначением.

Можно согласиться с мнением, что достижению первой цели должны служить установленные приказом требования к планам, в том числе требования непосредственно к планируемым мероприятиям. Особое внимание при этом должно быть уделено: во-первых, конкретности содержания алгоритмизированного комплекса действий ответственных исполнителей и соисполнителей мероприятий; во-вторых, периоду и конечному сроку выполнения мероприятий; в-третьих, исключению из планируемых, тех мероприятий которые дублируют другие документы планирования, либо положения, регламентированные в нормативных правовых актах.

Достижение второй цели обеспечивается за счет упрощения порядка разработки и контроля выполнения иных документов планирования, отсутствия жестких требований к их структуре и содержанию, определения примерного перечня задач, для решения которых они подготавливаются.

Важным элементом любого плана является графа «Ожидаемый результат», наличие которой обязательно, так является одним из отличий планов от иных документов планирования. Ожидаемые результаты способствуют ознакомлению субъекта планирования и исполнителя мероприятий с обязательными требованиями для предоставления четкого понимания развития, т. е. постановка целей деятельности ориентирует их на достижение конечного результата мероприятий

При этом среди основных проблем применения подразделением Министерства нового приказа по организации планирования, ОАД МВД России отмечается отсутствие критериев по определению содержания данной графы («Ожидаемый результат»), характеризующего выполнение мероприятий планов, разрабатываемых в системе МВД России.

Инструкцией предусмотрено, что ожидаемый результат по возможности должен быть выражен количественными значениями (показателями, индикаторами) или качественными характеристиками (п. 15). В то же время законодателем установлены ограничения по использованию в таком качестве определенных числовых значений (п. 17.2), что обусловлено недопущением пресловутой «палочной» системы в оценке деятельности.

Таким образом, в настоящее время четких требований к формулированию ожидаемого результата не существует. В связи с этим порядок заполнения графы «Ожидаемый результат» рассматривается практическими работниками с двух взаимосвязанных сторон. Во-первых, понимание субъектом планирования и исполнителями мероприятия, конкретности результата, которым должно закончиться выполнение данного мероприятия в планируемый срок, в том числе применительно к задаче, для решения которой разрабатывался план в целом. Во-вторых, понимание субъектом контроля того, достигнут ли заявленный ожидаемый результат и может ли мероприятие считаться выполненным.

В заключение хотелось бы отметить, что вопрос понимания «ожидаемого результата» один из самых сложных, к нему нельзя подходить формально, написав в графе просто «повышение эффективности в работе», так как с методологической стороны это не корректно, а с этической стороны это не соответствует действительности.

Список литературы:

1. Горелов А. П. Организация планирования в системе МВД России // Экономический вестник МВД России. 2006. № 2.

2. *Крылов С.М.* Избранные труды (1967–1979 гг.) / под общ. ред. А. С. Коваленко. Москва, 1999.
3. *Кутушев В.Г.* Социальное планирование в органах внутренних дел / под ред. Г. А. Туманова. Саратов, 1983.
4. *Лалин В.О.* Методические основы разработки и реализации документов стратегического планирования в органах внутренних дел // Стратегическое развитие системы МВД России: состояние, тенденции, перспективы: сборник статей Международной научно-практической конференции. Москва, 2019.
5. *Малков В.Д.* Планирование в управлении органами внутренних дел. Москва, 1976.
6. *Маркина Э. В., Сосновская Ю.Н.* Актуальные вопросы планирования в системе органов внутренних дел. Некоторые аспекты стратегического планирования в правоохранительных органах // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 2.

Наталья Геннадьевна Рогова,
слушатель 2-го факультета
Академия управления МВД России
E-mail: nrogova 294@mail.ru

Правовая регламентация института обращений граждан в Российской Федерации

Аннотация

В статье рассмотрена правовая регламентация института обращений граждан, проведен анализ международных документов, законодательства Российской Федерации по вопросам обращений граждан, предложена систематизация законодательства, регламентирующего данную сферу общественных отношений. Целью исследования является комплексное изучение законодательства Российской Федерации и теоретических основ правового регулирования права граждан на обращение, а также проблем, связанных с их рассмотрением и построением системы законодательства.

Ключевые слова и словосочетания: *право на обращение; государственные органы; органы местного самоуправления; должностные лица; публичная власть.*

Правовая регламентация института обращений граждан в Российской Федерации довольно обширна. Ее фундаментальная основа базируется на общепризнанных принципах и нормах международного права, Конституции Российской Федерации (далее – Конституция). основополагающими документами международного значения в области прав и свобод человека являются Всеобщая Декларация прав человека 1948 г.¹ и Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.² В вышеприведенных документах право на обращение не закреплено буквально, однако оно вытекает из их общего духа и смысла, произрастая из закрепленных в них прав и свобод. Утвержденная Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1998 г. № 53/144 Декларация о праве

¹ Всеобщая декларация прав человека [Электронный ресурс]: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Международный Пакт о гражданских и политических правах [Электронный ресурс]: принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права и основные свободы¹ – еще один наиболее значимый документ международного характера. В ней право на обращение имеет дуалистическую природу: политическую и социальную. Как политическое право оно предполагает доступ к участию в управлении государством и ведению государственных дел. Его реализация осуществляется посредством направления в государственные органы, учреждения и организации критических замечаний и предложений по вопросам улучшения их деятельности, а также привлечения внимания к любому аспекту работы. Как социальное право оно подразумевает право каждого человека на защиту. С этой целью любой человек «может лично или через представителя направить жалобу в независимый, беспристрастный и компетентный судебный и иной орган, созданный на основании закона, рассчитывать на ее своевременное рассмотрение этим органом в ходе публичного разбирательства и получить от такого органа решение»².

Общепризнанные мировым сообществом права и свободы человека в понимании, заложенном в основополагающих международных документах, нашли свое отражение в действующей Конституции. С ее принятием начался совершенно новый этап в истории России – построение демократического правового и социального государства, в котором признанные мировым сообществом нормы и принципы международного права и международные договоры стали частью правовой системы страны. Исходя из преамбулы Конституции³, народ Российской Федерации сознает себя частью мирового сообщества и утверждает права и свободы человека. Статья 3 Конституции закрепляет положение о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти является многонациональный народ. В соответствии со ст. 33 Конституции граждане могут обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам. В связи с этим право граждан

¹ Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права и основные свободы [Электронный ресурс]: принята в г. Нью-Йорке 9 декабря 1998 г. Резолюцией 53/144 на 85-ом пленарном заседании 53-ей сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.09.2023).

на обращение в органы публичной власти обеспечивает двухстороннюю связь народа и государства, гарантирует доступ граждан к управлению своей страной, тем самым воплощая в жизнь главный конституционно-правовой принцип народовластия. Положения ст. 2, 17, 18, 32, 53 Конституции предписывают органам публичной власти обязанность рассматривать поступившие к ним обращения граждан. Следовательно, закрепление в Конституции права граждан на обращение сделало это право неотъемлемой частью конституционно-правового статуса гражданина, что, по мнению А. А. Дворака, «говорит о качественно новом витке в развитии государства» [2, с. 8]. В связи с этим закономерно то, что в своих посланиях В. В. Путин неоднократно обращал внимание на исключительную важность возможности реализации права граждан на обращение. Так, открывая коллегию МВД России в 2014 г., он особо подчеркнул, что «необходимо своевременно реагировать на сигналы и обращения граждан, фиксировать и проверять их, не допуская проволочек, отписок, отфутболивания и тому подобного бездушного бюрократического отношения к делу, а то и прямого нарушения закона и служебных норм»¹.

Закрепление правовых основ института обращений граждан в Конституции страны юридически обеспечило реализацию права граждан на обращение. Вместе с тем вышеуказанные положения Конституции нуждались в разработке и конкретизации как понятийного аппарата, так и правовой регламентации порядка подачи, учета, сроков рассмотрения обращений, а также процедуры обжалования результатов рассмотрения и ответственности сторон. В целях урегулирования правоотношений, связанных с реализацией гражданами их права на обращение, определения круга субъектов, а также их взаимных прав и обязанностей, в 2006 г. был принят Федеральный закон № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ), который после внесения изменений и дополнений в мае 2013 г. распространил свое действие не только на органы государственной (муниципальной) власти и их должностных лиц, но и на иные организации (должностных лиц) которые в силу закона осуществляют публично значимые функции. Включение последних в число субъектов, на которых возложена обязанность по рассмотрению обра-

¹ Заседание коллегии МВД России 21 марта 2014 г. // Официальный сайт Президента Рос. Федерации. URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения: 19.05.2023).

² О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

щений граждан, представляется крайне важным дополнением законодателя. Вместе с тем легальное закрепление понятия «публично значимая функция» до настоящего времени отсутствует. Общеизвестное определение в юридической научной литературе также не сформулировано. Данное обстоятельство вызывает определенные сложности в правоприменительной практике и требует детальной научной проработки и соответствующего правового закрепления. Кроме того, сферой действия данного федерального закона охвачены и правоотношения, связанные с рассмотрением обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц, а также иностранных подданных и лиц, не имеющих гражданства какого-либо государства. Вместе с тем, как справедливо указывает Н. И. Гритчина, «иностранцы граждане и лица без гражданства не смогут реализовать право на обращение, предметом которого является, например, предложение о реформировании государственной власти или принятии того или иного закона» [1, с. 134–135]. С этих позиций право на обращение как политическое право может быть реализовано указанной категорией лиц по сравнению с гражданами Российской Федерации в усеченном объеме. Именно поэтому в ч. 3 ст. 1 Федерального закона № 59-ФЗ имеется существенная оговорка, которая в случаях, установленных федеральным законодательством, может носить для лиц не имеющих гражданства Российской Федерации, в том числе и ограничительный характер. Указанное с позиции сохранения государственного суверенитета, национальной и экономической безопасности страны представляется весьма оправданным. Важным аспектом Федерального закона № 59-ФЗ является и то, что он гарантирует безопасность гражданину при реализации рассматриваемого права в органы публичной власти. Это выражается как в запрете преследования гражданина, так и в недопустимости распространения сведений, изложенных в обращении, а также информации о его частной жизни без соответствующего согласия.

Согласно ст. 4 Федерального закона № 59-ФЗ законодатель выделяет три вида обращений: предложение, заявление и жалоба. Вместе с тем действующее законодательство различает и иные виды обращений. Например, Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹ регламентирует порядок рассмотрения еще

¹ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

одного вида обращений – запрос, что прямо следует из приведенного в нем определения. В ст. 11.2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹ устанавливается особый вид жалобы – жалоба на нарушение срока регистрации и (или) предоставления государственной или муниципальной услуги. Также указанным федеральным законом предоставлено право обжалования действий (бездействий) должностного лица (органа) у вышестоящего должностного лица или в вышестоящем органе. Примечательно, что срок рассмотрения таких жалоб составляет 15 суток, в отличие от срока, отведенного для рассмотрения обращений, в рамках Федерального закона № 59-ФЗ, который, по общему правилу, составляет 30 дней с момента регистрации. Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» установлено право граждан (иностранных граждан и лиц без гражданства) на обращение с жалобой на решения или действия (бездействия) органов власти и их должностных лиц, в случае если они не согласны с решением, принятым по результатам обжалования решения или действия (бездействия) органов власти и их должностных лиц в административном или досудебном порядке².

Кроме вышеприведенных нормативных правовых актов, рассмотрение обращений граждан регламентируется сводом уголовно-процессуальных законов, сводом законов об административных правонарушениях, Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления»³ и иными федеральными законами. Такое обилие приводит к определенным сложностям в правоприменительной практике. Кроме того, отсутствие стройной системы законодательства, регулирующего вопросы подачи и рассмотрения обращений граждан, приводит к массе противоречий и коллизий. В частности, А. В. Савоськин отмечает, что «принятие

¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об Уполномоченном по правам человека [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

новых законов об обращениях без их привязки к нормам универсального закона породило множественное дублирование. Например, требования к запросу информации, а также правила его рассмотрения, установленные Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», почти полностью идентичны нормам Федерального закона № 59-ФЗ. В чем смысл имеющихся несущественных отличий, равно как и их дублирования – неясно [3, с. 1422].

Основываясь на результатах поведенного анализа, можно утверждать, что Федеральный закон № 59-ФЗ является базовым законом в области рассмотрения обращений граждан. Вместе с тем его действие блокируется при наличии специальных норм равной или высшей юридической силы, устанавливающих иной порядок разрешения обращений в силу специфических требований к форме, порядку направления, процедуре и срокам рассмотрения таких обращений.

Правовое регулирования вопросов, касающихся рассмотрения обращения граждан, осуществляется и на региональном уровне, так как данная сфера общественных отношений – это предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Последним предоставлено право устанавливать дополнительные положения в целях защиты рассматриваемого права. Так, Закон Нижегородской области от 7 сентября 2007 г. № 124-З «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области»¹ предусматривает дополнительные гарантии права граждан на обращения. В частности, он расширяет перечень способов подачи обращений граждан и включает в их число факсимильную связь, направление телеграмм, а также предоставляет возможность подачи письменного обращения непосредственно должностным лицам органов публичной власти во время проведения ими информационных и публичных мероприятий. Также этим законом установлен сокращенный срок по рассмотрению обращений, содержащих вопросы организации отдыха детей и их оздоровления, который, включая дату регистрации обращения, составляет 20 дней. Вместе с тем изучение указанного закона Нижегородской области, а также аналогичных законов Саратовской области и Чеченской Республики позволяет констатировать, что их содержание, в большей своей части,

¹ О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области [Электронный ресурс]: Закон Нижегородской области от 7 сентября 2007 г. № 124-З. Доступ из информационно-правового портала «Гарант».

повторяет положения Федерального закона № 59-ФЗ, за исключением отдельных норм.

В продолжение рассмотрения вопросов правового регулирования в области рассмотрения обращений граждан необходимо также остановиться на некоторых подзаконных нормативных правовых и правовых актах. В апреле 2017 г. Президентом Российской Федерации (далее – Президент РФ) был издан Указ № 171, в соответствии с которым на Администрацию Президента РФ возлагается обеспечение мониторинга и анализа результатов рассмотрения обращений граждан и общественных инициатив, а также анализ принятым по таким обращениям мер. Реализация данного указа способствует налаживанию обратной связи между обществом и главой государства, обеспечивая исполнение им важнейшей конституционной функции – гаранта прав и свобод человека и гражданина. Приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 утверждена Инструкция, устанавливающая порядок приема, регистрации и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в его территориальных органах¹ (далее – Инструкция № 736). Ключевым моментом указанной Инструкции № 736 является положение о том, что в органах внутренних дел установлен круглосуточный прием и регистрация дежурной частью обращений заявителей (их представителей) вне зависимости от содержания обращения, а также временных и территориальных рамок события. При этом в случае подачи гражданином письменного обращения, заявителю выдается уведомление, удостоверяющее факт приема и регистрации его обращения. При поступлении письменного обращения, не содержащего признаков состава уголовно – наказуемого или административно-наказуемого деяния, оно на основании письменной резолюции уполномоченного руководителя передается в подразделение делопроизводства и режима для дальнейшей его регистрации и направления на рассмотрение в порядке, установленным Федеральным законом № 59-ФЗ.

Кроме указанных нормативных правовых актов, порядок рассмотрения обращений граждан в системе МВД России регламентируется специальной Инструкцией об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних

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 г. № 736.

дел Российской Федерации, утвержденной приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 12 сентября 2013 г. № 707¹ (далее – Инструкция № 707). Отличительная особенность данной Инструкции № 707 состоит в том, что в МВД России производится регистрация и учет анонимных обращений. Кроме того, Инструкция № 707 закрепляет такие характеристики обращения, как повторное, типовое, аналогичное, неоднократное, анонимное, которые, в свою очередь определяют особенности рассмотрения обращения гражданина. Например, информация о результатах рассмотрения типовых обращений в обязательном порядке размещается на официальном сайте подразделения системы МВД России, что соотносится с п. 5.1 ч. 5 ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ. Анонимное обращение, в котором содержатся сведения о совершении или подготовке террористического акта докладываются руководителю территориального органа и по его резолюции передаются в дежурную часть для регистрации и разрешения в соответствии с требованиями Инструкции № 736. Из вышеприведенных примеров следует, что нормативные правовые акты МВД России об организации рассмотрения обращений граждан отражают в целом специфику работы ведомства.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что правовое регулирование права граждан на обращение в Российской Федерации представляет собой сложно организованную вертикальную и горизонтальную систему законодательства. По вертикали данная система состоит из трех уровней: международного регулирования, законов и подзаконных актов. В свою очередь, на уровне законов можно выделить еще два подуровня: федеральный и субъектов Федерации. Горизонтальная составляющая системы представляет собой имеющих равную юридическую силу совокупность нормативных правовых и правовых актов, регулирующих вопросы рассмотрения обращений граждан, с учетом специфики самих обращений, субъектов, их направляющих и рассматривающих, и других особенностей. Такая обширная и сложная законодательная база правового регулирования данной сферы общественных отношений создает трудности правоприменения как со стороны обычных граждан, так и со стороны органов публичной власти и организаций, выполняющих публично-значимые функции. Преодоление указанных недостатков видится в унификации законодательства,

¹ Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707.

регулирующего право граждан на обращение, и в совершенствовании юридической техники.

Список литературы:

1. *Гритчина Н.И.* Особенности субъективного состава лиц, реализующих право на обращение // Закон и право. 2013. № 1.
2. *Дворак А.А.* Реализация конституционного права граждан на обращение в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2003.
3. *Савоськин А.В.* Система законодательства об обращениях граждан // LEX RUSSICA. 2014. № 12. Т. XCVII.

Вильсур Фирдависович Саетгараев,
*преподаватель кафедры
оперативно-разыскной деятельности
Казанский юридический институт МВД России*

Цифровая трансформация антикоррупционной политики МВД России

Аннотация

В статье анализируются тенденции цифровизации в деятельности МВД России по противодействию коррупции, положения нормативных правовых документов, регламентирующих вопросы цифровой трансформации МВД России, акцентируется внимание на использовании в данной сфере возможностей информационных технологий.

Ключевые слова и словосочетания: *противодействие коррупции; цифровая трансформация; антикоррупционная политика; МВД России.*

На современном этапе эффективность антикоррупционной политики МВД России зависит от развития технологических и информационных систем, подтверждением этому свидетельствуют научные исследования и правоприменительная практика.

Проведенный анализ правовых основ противодействия коррупции в государствах – участниках СНГ В.В. Севальневым и Е.В. Черепановой показал, что цифровые технологии активно проникают во все сферы общественной жизни, включая и сферу противодействия коррупции. Авторами отмечается, что на сегодняшний день в государствах – участниках СНГ в целях противодействия коррупционным правонарушениям цифровые технологии используются в системе государственных закупок, при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Цифровые технологии способствуют прозрачности деятельности органов государственной власти, устранению административных барьеров для бизнеса [5].

Одной из перспективных площадок сотрудничества Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) с институтами гражданского общества по противодействию коррупции выступает «Цифровая платформа приема обращений предпри-

нимателей» – «За бизнес»¹. Платформа представляет собой электронный ресурс для приема обращений предпринимателей в связи с оказанием на них давления со стороны правоохранительных органов. МВД России через уполномоченные подразделения рассматривает поступающие через платформу обращения и дает заключения о правомерности действий своих сотрудников, остальные партнеры проекта (уполномоченный по правам предпринимателей, различные деловые объединения) осуществляют экспертную поддержку и общественный контроль за рассмотрением обращений.

Н. С. Рыболовлева отмечает, что разрабатываемые и реализуемые современные цифровые механизмы (платформа обратной связи, центры управления регионами, принятия управленческих решений) обеспечивают доступность общественного контроля, увеличивая возможности активного населения по воздействию на органы публичной власти. Данный процесс может придать общественному контролю масштабный характер благодаря его «атомизации», усиливающей контрольные функции граждан и переводящей их взаимодействие с государством на более интенсивный уровень [4, с. 24]. Тем самым можно отметить тенденцию преодоления таких проблем, как административные барьеры, бюрократизация процедур при рассмотрении жалоб, обращений и заявлений граждан.

Цифровизация организации деятельности МВД России выступает эффективным средством противодействия коррупции. Современные технологические возможности позволяют совершенствовать ведомственную антикоррупционную политику для реализации предусмотренных Федеральным законом «О полиции»² принципов деятельности полиции³, достижения прозрачности организационно-управленческих отношений, укрепления доверия к полиции, повышения правосознания общества на основе вовлечения участия институтов гражданского общества. Цифровые технологии выступают важным элементом цифровой трансформации, которые позволяют реализовывать как межведомственное электронное

¹ За бизнес. Цифровая платформа для работы с обращениями предпринимателей. URL: <http://забизнес.рф> (дата обращения: 18.07.2023).

² О полиции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина (ст. 5); законность (ст. 6); беспристрастность (ст. 7); открытость и публичность (ст. 8); общественное доверие и поддержка граждан (ст. 9); взаимодействие и сотрудничество (ст. 10); использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем (ст. 11).

взаимодействие с органами внутренних дел, так и с институтами гражданского общества. Это повышает возможности оперативного обмена актуальной информацией для формирования объективной картины совокупных проблем и организационно-управленческих отношений.

Предполагается, что кардинальное повышение эффективности противодействия коррупции возможно через цифровую трансформацию данной сферы государственного управления, как нового способа противостояния данной глобальной проблеме. Среди целей цифровой трансформации Правительством Российской Федерации обозначено сокращение теневой экономики, взаимосвязанной с коррупцией. «Цифровая трансформация» представляет собой «совокупность действий, осуществляемых государственным органом, направленных на изменение (трансформацию) государственного управления и деятельности государственного органа по предоставлению им государственных услуг и исполнению государственных функций за счет использования данных в электронном виде и внедрения информационных технологий в свою деятельность»¹. Основу этих действий составляют «мероприятия по информатизации», которые осуществляют государственные органы, направленные на создание, развитие, эксплуатацию или использование информационно-коммуникационных технологий, а также на вывод из эксплуатации информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры². Как справедливо подчеркивает Н. В. Лукашов: «главное содержание цифровой трансформации состоит не в насыщении органов внутренних дел соответствующими технологиями и техническими средствами, которые являются всего лишь инструментами в руках людей, а именно в качественных организационных штатных изменениях, призванных достичь максимальной эффективности оперативно-служебной деятельности» [2, с. 46]. Переход на предоставление государственных услуг, оказываемых МВД России, в электронном виде исключает такой важный фактор, как зависимость качества этих услуг от личного отношения конкретного сотрудника к выполнению своих обязанностей.

¹ О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 10 октября 2020 г. № 1646 (вместе с «Положением о ведомственных программах цифровой трансформации»). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Там же.

Национальный план противодействия коррупции на 2021–2024 годы¹ ориентирует правоохранительные органы на новые вызовы коррупции, связанные с цифровыми технологиями (гл. 16) по подготовке: предложений совершенствования правового регулирования выявления и пресечения преступлений коррупционной направленности, связанных с цифровыми финансовыми активами, иными цифровыми правами, цифровой валютой, с обнаружением, арестом и последующим возвращением потерпевшим и (или) обращением в доход государства указанных цифровых активов полученных (либо преобразованных в них) в результате совершения этих преступлений (ст. 50), аналитического отчета о новых проявлениях коррупции, связанных с использованием цифровых технологий (ст. 51). В целом должны быть разработаны меры по антикоррупционному контролю за цифровыми финансовыми активами. Данные положения отражают мировые тенденции правовых инициатив, связанных с антикоррупционной политикой на рынке цифровых прав и цифровых валют, в отечественном законодательстве.

С. В. Криворучко и В. Е. Пономаренко, основываясь на анализе отчета об эффективности и соответствии государств стандартам ФАТФ, в котором среди угроз (предикатных преступлений) отмывания денег: наркотрафик (18 %); мошенничество (15 %); налоговые преступления (15 %) выделили и коррупцию (16 %). При этом отмечается, что значительная часть указанных преступлений, и самих по себе, и в качестве предикатов к отмыванию преступных доходов, осуществляются с использованием инструментов крипторынка. Мы согласны с авторами, что для обеспечения финансовой безопасности и финансовой стабильности весьма перспективным антикоррупционным направлением является нахождение «стыка» между «антиотмывочным», антикоррупционным и цифровым законодательством. Для этого необходимо концептуальное, методологическое и техническое исследование в междисциплинарном поле [1].

В настоящее время уже заложены правовые основы цифровизации различных общественных отношений, однако дальнейший процесс цифровой трансформации антикоррупционной политики МВД России требует предметного исследования, анализа и оценки возможностей внедрения в данную сферу новых технологий. Все это требует модернизации правового регулирования возникающих

¹ О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 16 августа 2021 г. № 478. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

общественных отношений, поскольку законодатель не всегда успевает реагировать на появление новых объектов правоотношений.

Е. Н. Прохорова справедливо отмечает, что теоретико-правовая оценка современного состояния и перспектив развития правоохранительной системы в информационно-цифровую эпоху сводится к предложению совершенствования законодательства в области регулирования отношений, складывающихся по поводу использования цифровых технологий и внедрения их в деятельность. Цифровая трансформация правоохранительных органов проводится в рамках государственной политики по созданию необходимых условий для развития цифровой экономики Российской Федерации, одной из целей ее осуществления выступает противодействие коррупции [3]. В целях реализации в МВД России Положения о ведомственных программах цифровой трансформации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 10 октября 2020 г. № 1646¹, приказом МВД России от 6 сентября 2022 г. № 650 утверждены: порядок организации разработки, согласования и утверждения ведомственной программы цифровой трансформации МВД России; головное подразделение МВД России по цифровой трансформации, ответственное за разработку, согласование и утверждение Программы, мониторинг за результатами ее реализации, а также за координацию деятельности организаций, подразделений системы МВД России, ответственных за планирование и контроль предусмотренных Программой значений показателей результативности цифровой трансформации по соответствующим направлениям деятельности – Департамент информационных технологий, связи и защиты информации МВД России. Ведомственная программа цифровой трансформации утверждена распоряжением МВД России от 11 января 2022 г. № 1/37 «Об утверждении Ведомственной программы цифровой трансформации МВД России на 2022– 2024 годы», среди целей и задач которой напрямую о противодействии коррупции не говорится, но их достижение нейтрализует основные причины и условия ее возникновения.

Таким образом, в современных условиях требуется дальнейшее совершенствование правового обеспечения цифровой трансформации антикоррупционной политики МВД России осуществляя постоянный мониторинг нормативных правовых актов, регулирую-

¹ О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 10 октября 2020 г. № 1646. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ющих полномочия сотрудников органов внутренних дел в данной области. Одновременно с процессом совершенствования правового регулирования цифровой трансформации предполагается организация повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел в рамках дополнительного профессионального образования для освоения закрепляемых полномочий.

Список литературы:

1. *Криворучко С. В., Пономоренко В. Е.* Тенденции международной практики контроля за оборотом цифровых активов в контексте политики ПОД/ФТ и антикоррупционной политики // Банковское право. 2023. № 1.
2. *Лукашов Н. В.* Основные положения концепции цифровой трансформации системы МВД России // Цифровая трансформация системы МВД России: сборник научных статей по материалам международного форума (Москва, 20 октября 2022 г.): в 2 ч. / под ред. И. Г. Чистобородова. Москва, 2022. Ч. 2.
3. *Прохорова Е. Н. и др.* Правовые аспекты обеспечения кибербезопасности // Пробелы в праве в условиях цифровизации: сборник научных трудов / под общ. ред. Д. А. Пашенцева, М. В. Залоило. Москва, 2022.
4. *Рыболовлева Н. С.* Конституционно-правовые основы общественного контроля за деятельностью полиции в условиях цифровизации общественных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2022.
5. *Севальнев В. В., Черепанова Е. В.* Правовые основы противодействия коррупции в государствах – участниках СНГ в условиях цифровизации // Международное публичное и частное право. 2022. № 3.

Электронное делопроизводство в Центральной Азии

Аннотация

В статье рассмотрены основные понятия электронного делопроизводства, документооборота в законодательстве стран Центральной Азии – Республики Таджикистан, Республики Казахстан и Киргизской Республики.

Ключевые слова и словосочетания: делопроизводство; электронный документ; информационная система.

Уровень развития современного документообразования в Центральной Азии и в целом мире достиг той точки, когда традиционное бумажное делопроизводство уступает свое место электронному документообороту. При этом возникает много актуальных вопросов, связанных с ведением электронного документооборота и электронного архива.

Делопроизводство представляет собой деятельность, обеспечивающую обмен информацией между разными участниками коммуникации. Электронное делопроизводство направлено на перевод от бумажного документа к электронному, что является более удобным и доступным в современном обществе.

Электронный документ – документ, представленный в электронном формате и удостоверенный электронной подписью.

Под информационной системой понимается совокупность информации, содержащаяся в базах данных, а также в информационных технологиях, которые обеспечивают обработку информации.

В странах Центральной Азии приняты соответствующие законы об электронных документах и правилах их использования: Закон Республики Таджикистан «Об электронном документе» от 10 мая 2002 г.¹; Закон Республики Казахстан «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» от 7 января 2003 г., Закон Кир-

¹ Об электронном документе: Закон Республики Таджикистан от 10 мая 2002 г. URL: <https://medialaw.asia/document/2463-2477?ysclid=lnvppwal3a537313450> (дата обращения: 06.09.2023); Об электронном документе и электронной цифровой подписи: Закон Республики Казахстан от 7 января 2003 г. № 370. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000370_ (дата обращения: 14.05.2023).

гизской Республики «Об электронном управлении» от 15 июня 2017 г., Закон Республики Узбекистан «Об электронном документообороте» от 29 апреля 2004 г.

Из вышеуказанного можно сделать вывод, что переход к электронному формату делопроизводства в странах Центральной Азии начался после получения независимости этих государств.

В 2017 г. в послании Президента Республики Казахстан народу Казахстана было объявлено о начале третьей модернизации, в котором основным приоритетом является ускорение технологического обновления экономики. В следствии чего все органы власти должны постепенно внедрять цифровые разработки в свою деятельность. Также Президент Н. Назарбаев поручил Правительство разработать и принять программу «Цифровой Казахстан»¹.

Государственные органы Казахстана еще с 1997 г. целенаправленно реализуют Стратегический план развития Казахстана до 2030 года, который принят Президентом страны Н. А. Назарбаевым, где среди семи стратегических приоритетов определено создание профессионального государства².

В Таджикистане существует большое число систем электронного документооборота, функционирование которых (при необходимости) обеспечивается через инфраструктуру удостоверяющих центров. Наиболее развитой является система документооборота, используемая при предоставлении налоговыми отчетами.

Налоговый орган обеспечил налогоплательщикам возможность направлять (получать) отчеты и другие соответствующие документы в электронном виде.

Также в 2021 г. в Республике Таджикистан Министерство внутренних дел запустило систему электронной регистрации преступлений, что является достаточным прогрессом в сфере электронизации страны.

В Республике Таджикистан в части электронизации документов, в том числе делопроизводства, проблемой является достаточно медленное движение в этом направлении. Несмотря на то, что при-

¹ Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана от 31 января 2017 г. URL: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nnazarbaeva-narodu-kazahstana-31-yanvary-2017-g (дата обращения: 11.06.2023).

² Выступление на международной конференции заведующего Общим отделом Администрации Президента Республики Казахстан М.Х. Жакыпова «Системы электронного документооборота. Требования времени» г. Астана, 17 ноября 2011 г. URL: refdb.ru/look/1623779.html (дата обращения: 11.05.2023).

нимаются соответствующие законы, подзаконные акты, на практике можно увидеть неиспользование данных норм.

Решением данной проблемы является привлечение зарубежных специалистов в данной области для проведения различных конференций, направленных на повышение знаний в области использования электронных документов, их хранения, пользования и обмена. Также для активизации процесса электронизации делопроизводства необходимо создать единую базу данных в каждом органе власти с возможностью отправки необходимого документа в другой орган для получения дополнительной информации либо получения подтверждения той или иной информации. Данный подход, по нашему мнению, облегчит деятельность органов власти в части бумажного делопроизводства, не будет необходимости подтверждать каждую информацию с личным присутствием.

Классическое делопроизводство проходит несколько этапов:

1. Получение корреспонденции.
2. Регистрация.
3. Рассмотрение руководителем, вынесение резолюции.
4. Исполнение документа, контроль, приемка работ.
5. Списание документа в дело, хранение.

Исходя из вышеуказанного, можно сделать вывод, что данный процесс гораздо быстрее выполнить в электронном формате, во-первых, нет необходимости личного присутствия при регистрации либо получения подписи от руководителя, все действия можно выполнить в электронном и дистанционном формате, во-вторых, удобство использования электронного делопроизводства и способы его хранения.

Проведя анализ нормы закона Киргизской Республики «Об электронном документе и электронной цифровой подписи», принятого в 2004 г., можно сделать вывод, что данный закон не соответствует реалиям времени и не исполним на практике. Необходимо внесение ряда изменений в него в части приравнивания электронных документов, подписанных электронной подписью различных видов, равнозначных документам на бумажном носителе, подписанных собственноручной подписью, возможность выбора участниками электронного взаимодействия по своему усмотрению (соглашению) видов электронной цифровой подписи, пересмотра требований к электронным документам в зависимости от сферы их применения¹.

¹ URL: <https://digital.report/zakonodatelstvo-kyrgyzystana-elektronnyiy-dokumentooorot/> (дата обращения: 03.05.2023).

Электронное делопроизводство необходимо в настоящее время, прогресс и современные технологии не стоят на месте и, соответственно, каждая страна, каждый орган власти должен двигаться в направлении прогресса, решением данных проблем являются в первую очередь материальная обеспеченность, изучение новых технологий пользования, обмена и хранения информации, а также повышение квалификации кадров и общества.

Наталья Александровна Синельщикова,
*начальник отдела по работе
с личным составом УВД по ЦАО ГУ МВД России
по г. Москве
E-mail: nsinelshchikova3@mvd.ru*

Особенности, основные признаки и классификация правоохранительной деятельности Соединенных Штатов Америки

Аннотация

В статье освещаются основные аспекты правоохранительной деятельности в Соединенных Штатах Америки. Автор описывает содержание и цели правоохранительных органов в США, а также рассматривает основные особенности и признаки этой деятельности. Особое внимание уделено классификации правоохранительных органов и задачам, которые они выполняют. Анализируются различные аспекты организационного устройства правоохранительных органов США, включая роль в борьбе с преступностью, обеспечение порядка и безопасности, а также защиту собственности и прав граждан.

Ключевые слова и словосочетания: правоохранительные органы; Соединенные Штаты Америки; полиция; система обеспечения внутренней безопасности; признаки; классификация.

История правоохранительных органов в США уходит корнями в период колонизации источников многих правовых традиций. Законодательное закрепление понятия правоохранительных органов национального уровня в США прошло через эволюцию понимания государственной монополии на применение силы в отношении граждан и обеспечение справедливости [3].

В колониальном периоде полицейские функции в США выполнялись выборными шерифами и ополченцами. В 1626 г. в Нью Йорке был создан Офис Шерифа, что можно считать началом истории полиции в США. Аналогичные учреждения были открыты в других городах в это время.

В 1789 г. была учреждена Служба Маршалов с целью обеспечения функционирования федеральных судов, контроля за исполнением их решений, поиском, задержанием и наблюдением за федеральными преступниками, а также проведением аукционов конфискованного имущества и борьбой с терроризмом и массовыми

беспорядками. Вскоре после этого, в 1791 г., были созданы и другие федеральные службы, такие как Парковая Полиция США и Полиция Монетного Двора США.

В 1838 г. в Бостоне была учреждена первая полиция в Америке, задачей которой было обеспечить безопасность на улицах города. На протяжении следующих двадцати двух лет большинство городов США также создали свои собственные полицейские силы, включая Нью-Йорк в 1844 г. и Филадельфию в 1854 г. Первые полицейские подразделения часто находились под контролем местных политиков, которые отвечали за набор и продвижение служащих. В это время коррупция и жестокость были распространенными явлениями, а обучение и надзор за офицерами были минимальными [4].

Исторический анализ показывает, что правоохранительные органы в США имеют корни в полицейских департаментах, созданных в колониальных городах, чтобы обеспечить общественную безопасность и поддерживать порядок. Позже, внедрение федерального правительства привело к созданию Агентства национальной безопасности (FBI) и других органов, отвечающих за борьбу с преступностью на федеральном уровне.

В настоящее время деятельность правоохранительных органов является крайне важной для общества и государства в целом. Современные правоохранительные органы и структуры сталкиваются с широким спектром вызовов, которые отражают современную социально-экономическую и политическую среду. Она неразрывно связана с организацией социально-экономической жизни и является одним из главных компонентов обеспечения законности, правопорядка и безопасности граждан.

Правоохранительные органы преследуют две основные цели: во-первых, стремление предотвратить совершение противоправных действий, которые в той или иной мере наносят ущерб гражданам; во-вторых, обеспечение поиска, поимки и привлечения к ответственности виновных в соответствии с законом.

Под правоохранительными органами США следует понимать совокупность агентств (подразделений) и должностных лиц (сотрудников), ответственных за соблюдение законности, поддержание общественного порядка и обеспечение общественной безопасности [2, с. 5]. В настоящее время в США существуют более 140 различных бюро, служб и управлений, находящихся в ведении федеральных министерств, занимающихся правоохранительной деятельностью, функции которых включают расследование, контроль, инспектирование и регулирование иных видов деятельности в различных областях [1, с. 395].

Исходя из анализа сущностного содержания правоохранительной деятельности США, представляется необходимым выделить следующие основные признаки:

1. Законность. Правоохранительная деятельность должна осуществляться в соответствии с законом и правовыми нормами.
2. Профессионализм. Правоохранительная деятельность должна осуществляться высококвалифицированными специалистами, обладающими соответствующими знаниями и навыками.
3. Государственность. Правоохранительная деятельность является важнейшей функцией государства и должна осуществляться государственными органами.
4. Объективность. Правоохранительная деятельность должна осуществляться без предвзятости и субъективизма.
5. Эффективность. Правоохранительная деятельность должна быть направлена на достижение конкретных целей и результатов.

Анализ признаков правоохранительной деятельности США позволяет нам лучше понять текущее состояние и тенденции в данной области. Вызовы, с которыми сталкиваются правоохранительные органы, требуют разработки новых подходов и решений. Перспективы для развития правоохранительной системы в США определены через укрепление сотрудничества, разработку новых технологий и обеспечение необходимого финансирования.

В США правоохранительная система имеет сложную структуру, состоящую из трех уровней – федерального, штатного и муниципального. Федеральные правоохранительные органы включают Федеральное бюро расследований (ФБР), Секретную службу, Департамент алкоголя, табака, огнестрельного оружия и взрывчатых веществ (АТФ) и др. Штатные и муниципальные органы правоохранительных органов включают полицию штатов, округов и городов. Эта многоуровневая структура дает органам правоохранительной системы широкий спектр полномочий и ресурсов.

Анализ структуры правоохранительных органов США позволяет говорить о четырех основных уровнях правоохранительной системы: федеральный, уровень штатов, окружной и муниципальный. Наибольший интерес в рамках данной статьи представляет федеральный уровень и его многообразие. Организационное устройство правоохранительных органов является важным компонентом системы правопорядка. В США оно характеризуется децентрализацией и разделением полномочий между федеральными, штатными и местными правоохранительными органами. Использование федерального, штатного и местного уровней обеспечивает баланс между национальными интересами и потребностями кон-

кретных правоохранительных органов. Тем не менее такая система также сопряжена с рядом проблем.

Следует отметить, что на федеральном уровне правоохранительная деятельность осуществляется силами четырех основных министерств: Министерство внутренней безопасности, Министерство юстиции, Министерство обороны и Министерство финансов. Рассмотрим состав каждого министерства в отдельности [7].

В Министерство внутренней безопасности входят следующие полицейские службы:

1. Управление разведки и анализа – главной задачей данного структурного подразделения является сбор оперативно значимой информации от различных полицейских и разведывательных структур.

2. Управление федеральной воздушной маршалльской службы – обеспечивает безопасные авиаперевозки.

3. Служба по вопросам гражданства и иммиграции (Служба миграции и натурализации) – осуществляет контроль за въездом в страну, законностью пребывания, порядком натурализации и т. д.

4. Федеральное агентство по управлению в чрезвычайных ситуациях (ФЕМА) занимается координацией действий по ликвидации последствий катастроф, с которыми не способны справиться местные власти.

5. Таможенная служба – осуществляет реализацию таможенной политики и соблюдение таможенного законодательства США.

6. Секретная служба – занимается обеспечением безопасности первых лиц страны и иностранных гостей, а также осуществляет борьбу с фальшивомонетничеством и подделкой государственных ценных бумаг, расследование нарушений законов о госимуществе.

7. Береговая охрана – обеспечивает безопасность на морских коммуникациях и в портах США. Именно они расследуют преступления, совершенные на морских судах в территориальных водах США.

8. Управление по борьбе с наркотиками (ДЕА) – аналогично ФСКН, ранее действовавшей в России, однако отсутствуют следственные подразделения, сотрудники данной службы занимаются только оперативной работой [5].

В состав Министерства юстиции (Минюст) входят три спецслужбы (до сентября 2001 г. их было пять):

Федеральное бюро расследований (ФБР) – выполняет роль общенационального координационного центра по борьбе с преступностью в США. Сочетает в своей деятельности сразу несколь-

ко функций: контрразведка, политическая полиция и уголовный розыск [6].

Бюро тюрем США – федеральная служба, осуществляющая исполнение уголовного наказания по приговорам федеральных судов [7].

Служба маршалов является старейшим федеральным полицейским агентством США. Сотрудники данной службы обеспечивают безопасность судей, присяжных, прокуроров, свидетелей и членов их семей (именно они реализуют программу защиты свидетелей). Кроме того, на службу маршалов возложены следующие задачи: охрана зданий федеральных судов; обеспечение в них порядка во время судебных заседаний; конвоирование арестованных за нарушение федерального законодательства и заключенных федерального бюро тюрем, а также розыск бежавших преступников (в том числе скрывающихся в США иностранных граждан, подозреваемых в совершении преступлений), их арест и экстрадиция.

Министерство финансов (Минфин) включает в свой состав две основные спецслужбы:

1. Служба внутренних доходов США (СВД) – осуществляет деятельность по сбору налогов и имеют право на проведение всего комплекса оперативно-розыскных мероприятий в отношении физических или юридических лиц в случае подозрения в их уклонении от уплаты налогов.

2. Бюро по контролю за оборотом табака, алкоголя и огнестрельного оружия (АТФ) – является федеральной полицейской структурой, выполняющей лицензионно-разрешительные функции [3]. Сотрудники АТФ обладают правом расследования правонарушений в указанной области.

В состав Министерства обороны США (кроме Национальной Гвардии) входят следующие структуры, оказывающие серьезную помощь для эффективного функционирования полицейской системы страны:

1. Корпус военной полиции. В каждой части американской армии и флота имеется подразделение военной полиции, а в организационной структуре любого соединения (дивизии или эскадры) – штатная рота военной полиции численностью около 150 человек.

2. Агентство национальной безопасности (АНБ) – это самая закрытая спецслужба США. Занимается АНБ криптографией, дешифровкой кодов и радиоэлектронной разведкой (электронный и радиоперехват, прослушивание телефонных линий, компьютерных и модемных систем), а полученные данные передает заинтересованным ведомствам.

3. Разведывательное управление Министерства обороны (РУМО), а также разведывательные управления видов вооруженных сил: армии, ВМС и ВВС. Эти разведывательные органы Министерства обороны широко используются при полицейских операциях против наркотрафика и незаконного проникновения иностранцев на территорию США.

4. Части и соединения сухопутных войск и морской пехоты. Их применение в случае необходимости при чрезвычайных обстоятельствах внутри страны прямо предусмотрено законодателем, но на практике встречается довольно редко, обычно полиция штатов хватает сил и средств Национальной гвардии.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что каждое агентство (спецслужба) вносит свой «вклад» в поддержку правоохранительного инструмента национальной власти. Например, ни одно федеральное правоохранительное агентство не может лучше расследовать национальные угрозы, чем Федеральное бюро расследований, в то время как Управление по борьбе с наркотиками США является моделью внутренних и международных операций по борьбе с наркотиками. Индивидуально и коллективно эти и другие правоохранительные органы США вносят весомый вклад в защиту интересов Америки.

Организационное устройство правоохранительных органов в США имеет свои плюсы и минусы. Децентрализация и разделение полномочий позволяют достичь гибкости и эффективности в борьбе с преступностью. Однако, сложности в координации и коммуникации, дублирование усилий и неравномерность в качестве и подготовке остаются проблемами. Улучшение сотрудничества и обмена информацией между различными уровнями правоохранительных органов может помочь преодолеть эти недостатки и улучшить безопасность общества в целом.

Список литературы:

1. *Важенина И. В., Гайбашев Р.Н.* Организационно-правовые основы деятельности полиции России и США (сравнительно-правовой анализ) // Евразийский юридический журнал. 2022. № 3 (166).

2. *Курлович П.Н.* Полиция в правоохранительной системе США // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2013. № 12.

3. About the Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives. URL: <https://www.atf.gov/about> (дата обращения: 11.06.2023).

4. Published by Johns Hopkins University Press for the American Studies Association (ASA). URL: <https://eas-ref.press.jhu.edu/> (дата обращения: 05.07.2023).

5. United States Drug Enforcement Administration. URL: <https://www.justice.gov/doj/organization-mission-and-functions-manual-drug-enforcement-administration> (дата обращения: 11.07.2023).

6. U.S. Department of Justice. URL: <https://www.justice.gov/> (дата обращения: 12.05.2023).

7. U.S. Department of State. URL: <https://www.state.gov/> (дата обращения: 12.05.2023).

Ульяна Сергеевна Смирнова,
заместитель начальника
отдела МВД России – руководитель группы
(по работе с личным составом)
межмуниципального отдела МВД России
«Оричевский»
УМВД России по Кировской области
E-mail: ulyana_86@list.ru

Роман Александрович Бондаренко,
кандидат педагогических наук, доцент,
доцент кафедры теории и методологии
государственного управления
Академия управления МВД России
E-mail: r.bond@mail.ru

Корпоративная культура органов внутренних дел: понятие и специфика

Аннотация

В рамках статьи рассмотрено понятие, сущность, особенности и структура корпоративной культуры органов внутренних дел. Основной целью видится рассмотрение корпоративной культуры как организационного феномена применительно к специфике деятельности и функционирования органов внутренних дел. Изучены основные подходы к определению понятия и признаков корпоративной (организационной) культуры, разработанные как отечественными учеными, так и зарубежными. Установлено, что структура корпоративной культуры органов внутренних дел обусловлена стоящими перед ними задачами и выполняемыми функциями, требованиями, предъявляемыми к сотрудникам, зафиксированными в нормативных правовых актах. Предложена авторская дефиниция исследуемой категории и видение ее структуры.

Ключевые слова и словосочетания: корпоративная культура; органы внутренних дел; структура корпоративной культуры; организационная культура; корпоративная культура органов внутренних дел.

Эффективность деятельности любого социального института, организации, ведомства или простого объединения граждан во

многое зависит от принятых ей принципов, ценностей и норм поведения, от соблюдения которых все ее функционирование, деловая репутация, жизнеспособность.

В общем смысле, совокупность ценностей, принципов, идей организации, подсознательно влияющих на модель поведения граждан, состоящих в ней и принявших их как основные, объединяются термином «корпоративная культура».

Прежде всего целесообразным видится определение терминологического поля, в рамках которого мы будем проводить исследование в данной работе. Базовым понятием, на котором будут строиться наши суждения, является «корпоративная культура», поэтому в первую очередь рассмотрим ее дефиницию.

Через анализ различных учебных пособий по менеджменту, психологии, экономике, управлению, мы выявили, что в настоящее время большинство отечественных исследователей отождествляют термины «корпоративная культура» и «организационная культура», используют последние как синонимичные понятия. В частности, такой позиции придерживаются А. А. Анплеев [1, с. 36], О. С. Виханский и А. И. Наумов [2, с. 421], Е. А. Гулянская [4, с. 36–37], М. Д. Сметанина [9, с. 68] и другие. Научные изыскания последних лет, предмет которых составляют уяснение сущности и соотношение рассматриваемых нами понятий, показывают, что в выводах авторы в преобладающем большинстве случаев приходят к точке зрения, что данные термины идентичны и взаимозаменяемы. Используя их, исследователи подразумевают культуру организации, то есть единство идей, принципов, норм и правил поведения, ценностных ориентаций, присущих и типичных для конкретной организации. Мы согласимся с такой позицией и будем использовать понятия «корпоративная культура» и «организационная культура» в качестве идентичных.

Комплексное изучение сущности, содержания и особенностей корпоративной культуры как организационного феномена невозможно без уяснения исторических истоков исследуемой сферы. Кратко обозначим, что предпосылками к становлению самостоятельной теории корпоративной культуры стали разработки К. Левина, Р. Липпитта и Р. Уайта, изучающих психологический климат в организации, групповую атмосферу [16], А. Зандера и Д. Картрайта, рассуждающих о групповом мышлении [15], К. Арджириса и Д. Шона, изучающих «неформальную культуру» [12], Д. Мак Грегора, введшего в оборот термин «управленческий климат».

Основоположителем самостоятельной теории корпоративной (или организационной культуры), по мнению большинства

современных исследователей, считается Клиффорд Гирц, который заложил базовые идеи относительно культуры организации [3]. Его последователи продолжили изыскания в данном направлении, предлагая собственные определения корпоративной культуры и наполняя ее содержание особым смыслом. Так, американские исследователи Х. Шварц и С. Дэвис, в ходе создания в 1980-х гг. «матрицы культурного риска» под организационной культурой подразумевали «совокупность убеждений, разделяемых и принятых сотрудниками организации, предопределяющих нормы поведения отдельных личностей и групп [17]. Л. Элдридж и А. Кромби дали следующую дефиницию интересующего нас понятия: «это уникальная совокупность норм, ценностей, убеждений, образцов поведения, определяющих способ объединения групп и отдельных личностей в организацию для достижения поставленных перед ней целей [13].

К. Голд уточнил, что корпоративная культура представляет собой уникальность присущих организации особенностей, воспринимаемых со стороны, то, ее отличительные признаки от иных в отрасли [14]. Его точку зрения разделяют К. Камерон, Р. Куин, утверждающие, что такую культуру составляет «все то, что определяет уникальность организации» [6].

Ф. Харрис и Р. Морган, изучая сущность корпоративной культуры, отметили присущие элементы, ее наиболее важные структурные составляющие, указав следующие: 1) осознание сотрудниками своего места в организации; 2) язык и способ коммуникации; 3) «дресс-код» сотрудников, их поведение, религиозная принадлежность; 4) организация питания, обучения и развития; 5) отношение ко времени; 6) характер взаимоотношений между сотрудниками; 7) ценности, организации, трудовая этика, мотивация [11]. По мнению ученых, именно эти компоненты составляет сущность корпоративной культуры.

Обращаясь к отечественным трудам, посвященным анализу рассматриваемого феномена, мы остановили свое внимание на рассуждениях некоторых авторов, точку зрения которых разделяем. Так, авторы учебника по менеджменту О. С. Виханский и А. И. Наумов под корпоративной культурой понимают некую деятельность по созданию так называемой «души» организации, ее позитивного настроения, необходимой для ее успешного функционирования [2, с. 32].

Достаточно полное и подробное определение дает Т. О. Соломанидина, понимая под организационной культурой «социально-духовное поле компании, формирующееся под воздействием материальных и нематериальных, явных и скрытых, осознаваемых

и неосознаваемых процессов и явлений, определяющих единство философии, идеологии, ценностей, подходов к решению проблем и поведения персонала компании и позволяющих организации продвигаться к успеху» [10, с. 33]. Аргументированное, достаточно основательное и подробное исследование сущности корпоративной культуры дает Ю. А. Ермолов [5].

По справедливому замечанию Ю. А. Ермолова, именно корпоративная культура, будучи мировоззренческим базисом менеджмента организации, предопределяет степень эффективности ее работы, так как для нормального функционирования, развития и прогресса ей необходимы материальные, финансовые, человеческие, культурные, идеологические и иные ресурсы, грамотное распределение которых позволяет обеспечить культуру организации. Последнюю автор воспринимает как новую и самостоятельную область знаний в сфере управленческих наук [5, с. 82].

«Корпоративная культура» включает в себя значительную часть жизни служебного коллектива как духовной, так и материальной. Она предопределяет индивидуальные, групповые и общие интересы, стандарты качества выполняемой ими работы. Она позволяет смоделировать и подсказать верное решение любому сотруднику организации, который должен действовать самостоятельно, по своему усмотрению. Она подсказывает, как поступить и какое решение принять, чтобы не вызвать неодобрения и осуждения коллег, чтобы оправдать ожидания организации.

Изучая специфику корпоративной культуры как объекта исследования современной социогуманитарной науки, А. А. Анплеев обратил особое внимание на то, что у любой социальной организации имеется собственная совокупность способов и методов решения возложенных на нее социальных задач и выполнения. Такие задачи и функции предопределяют специфику восприятия членами организации своего и организационного имиджа, своей и общей репутации. Корпоративная культура характеризует узкое представление сотрудников организации о существующих в ней ценностях, поведенческих правилах, трудовой этике. По мнению автора, корпоративная культура представляет собой «совокупность приемов и правил решения проблем внешней адаптации и внутренней интеграции работников, правил, оправдавших себя в прошлом и подтвердивших свою актуальность» [1, с. 30].

Согласимся с суждением В. В. Козлова, утверждающего, что проявления корпоративной культуры находят свое выражение в философии управления, ее идеологии и ценностях [7, с. 9]. Продолжая эту мысль, Т. Н. Персикова рассуждает, что эта категория

зачастую бывает неосознанной, незакрепленной и неявно выраженной, однако ее принципы обязательно общепонятны и общеприняты, не нуждаются в доказательствах своей правильности и справедливости. По мнению многих авторов, любая успешная организация, крупная корпорация, предприятие или ведомство разрабатывают свой негласный кодекс поведения, чьи нормы должны неукоснительно поддерживаться и исполняться всеми членами: главой, действующими сотрудниками и недавно трудоустроившихся, иначе они не будут единым коллективом и не смогут обеспечить развитие и успех организации [8].

Обобщая различные точки зрения на корпоративную культуру, можно выделить ряд общих признаков рассматриваемой категории:

- единство материальных, духовных, социальных ценностей и ориентаций, формируемых членами организации при совместной трудовой деятельности;
- отражение уникальности и индивидуализма организации;
- четкая система принципов и базовых идей, ценностных ориентацией о работе в данной организации;
- наличие общепризнанных и общепринятых правил и норм поведения;
- определяющими, наиболее базовыми элементами являются миссия, цель организации, традиции и ритуалы, которые не нуждаются в доказывании своей справедливости и истинности, воспринимаются на веру, передаются от поколения к поколению, формируя корпоративный дух организации, соответствующий ее идеальным устремлениям.

На основании вышеизложенного под корпоративной культурой мы понимаем совокупность принятых в организации ценностей, принципов, идей, определяющих правила поведения ее сотрудников при совместной трудовой деятельности, подсознательно влияющих на их взаимоотношения, отражающую уникальность и специфику деятельности организации, ее цель и миссию.

Говоря о том, что корпоративная культура опирается на систему «неписанных правил», принятых всеми членами организации и подсознательно влияющих на их модель поведения, важно отметить один интересный аспект. Дело в том, что уровень интериоризации, осознания и принятия этих правил членами определенной организации может существенно отличаться, разным может быть подход к обязательности соблюдения этих неписанных правил. Одни сотрудники могут подсознательно следовать всем установкам и принципам, другие же могут не всегда полностью осознавать, что

от них требует корпоративная культура или относиться к ее соблюдению халатно. Поэтому организация в целях обеспечения исполнения общепринятых норм поведения может нормативно закрепить наиболее значимые элементы корпоративной культуры в локальном (или ведомственном) правовом акте, тем самым императивно обязав всех своих членов подчиниться общеобязательным предписаниям. Особенно значимым этот момент является в отношении корпоративной культуры государственных ведомств, в частности органов внутренних дел (далее – ОВД), где наиболее важные принципы и правила нормативно закреплены в положениях федерального и ведомственного законодательства.

В целях уяснения особенностей корпоративной культуры ОВД определим ее структуру, обуславливаемую поставленными задачами, выполняемыми ими функциями, требованиями, предъявляемыми к сотрудникам, определенными целым перечнем правовых актов.

Под корпоративной культурой сотрудников ОВД мы понимаем совокупность мировоззренческих и ценностных установок, традиций, обычаев и убеждений, предопределяющих модель их поведения и взаимоотношений, выраженных в форме писанных и неписанных правил и отражающих миссию, цель и специфику функционирования ОВД.

Полагаем, что базовыми, характерными элементами корпоративной культуры полиции являются:

- 1) миссия;
- 2) история и ее герои;
- 3) принципы;
- 4) нормативные правовые документы, регламентирующие особенности функционирования;
- 5) символика и внешний вид сотрудников;
- 6) традиции, обычаи, ритуалы и обряды;
- 7) поведение;
- 8) меры поощрения и наказания.

Указанные элементы вполне отражают специфику корпоративной культуры организации полиции. Они составляют ее сущность, играя огромное значение, для служебной деятельности каждого сотрудника. Они влияют на психологический климат в коллективе, внутреннее душевное состояние каждого отдельного представителя ведомства, на его отношение к своим обязанностям, на имидж и авторитет всего министерства. Не стоит недооценивать роли и значения корпоративной культуры, ведь каждый из ее элементов способствует развитию уровня корпоративной культуры каждого сотрудника.

Подводя итоги, отметим, что под корпоративной культурой ОВД мы понимаем совокупность мировоззренческих и ценностных установок, традиций, обычаев и убеждений, предопределяющих модель их поведения и взаимоотношений, выраженных в форме писанных и неписанных правил и отражающих миссию, цель и специфику функционирования ОВД. Структуру корпоративной культуры ОВД, по нашему мнению, составляют: назначение, цель (миссия) полиции, ее история и герои, принципы и правовая основа организации и функционирования, символика МВД и форменное обмундирование сотрудников; традиции, обычаи, ритуалы и обряды; особые требования к служебному поведению, а также дисциплинарная практика, реализуемая путем наложения дисциплинарных взысканий и поощрений.

Список литературы:

1. Анплеев А.А. Корпоративная культура как объект исследования в современном социогуманитарном знании // Вестник Казанского государственного университета культуры и искусств. 2011. № 3.
2. Виханский О. С., Наумов А. И. Менеджмент: учебник. 3-е изд. Москва: Гардарики, 2003.
3. Гириц К. Интерпретация культур / пер. с англ. Москва: РОССПЭН, 2004.
4. Гулянская Е.А. Ценности индивидуализма и коллективизма в организационной культуре современной России: дис. ... канд. социол. наук. Ставрополь, 2009.
5. Ермолов Ю.А. Предметно-содержательные взаимосвязи дефиниций «Организационная культура» и «Корпоративная культура» // Вестник ТГУ. 2012. № 9 (113).
6. Камерон К., Куинн Р. Диагностика и изменение организационной культуры / пер. с англ. А. Токарева; под ред. И.В. Андреевой. Санкт-Петербург, 2001.
7. Козлов В.В. Корпоративная культура: опыт, проблемы и перспективы развития: монография. Москва, 2001.
8. Персикова Т.Н. Корпоративная культура: учебник. Москва: Логос, 2020.
9. Сметанина М. Д. К вопросу о соотношении понятий «организационная культура» и «корпоративная культура» // Гуманитарная парадигма. 2018. № 3 (6).
10. Соломанидина Т.О. Организационная культура компании: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: ИНФРА-М, 2019.

11. *Тухомирова О.Г.* Организационная культура: формирование, развитие, оценка. Санкт-Петербург: Изд-во ИТМО, 2008.
12. *Argyris C., Schon D.A.* Organizational Learning. Reading, Mass.: Addison-Wesley. 1978.
13. *Eldridge J., Crombie A.* A sociology of organization. London: Allen&Unwin, 1974.
14. *Gold Kenneth A.* Managing for Success: A Comparison of the Private and Public Sectors // Public Administration Review. 1982. Vol. 42. № 6.
15. Group Dynamics: Research and Theory / edited by D. Cartwright and A. Zander. Third Edition. London: Tavistock Publications. 1968.
16. *Lewin K., Lippitt R., White R.* Patterns of aggressive behavior in experimentally created «social climates» // The Journal of Social Psychology, 1939. Vol. 10 (2).
17. *Schwartz H., Davis S.* Matching corporate culture and business strategy // Organizational dynamics. 1981. Vol. 10. Issue 1.

Использование электронного документооборота в деятельности правоохранительных органов в Центральной Азии: на примере Республики Таджикистан и Республики Казахстан

Аннотация

Статья посвящена развитию системы электронного документооборота в правоохранительных органах стран Центральной Азии. Используются примеры из практики данной деятельности в Республике Таджикистан и Республики Казахстан.

Ключевые слова и словосочетания: *цифровизация; электронный документооборот; правоохранительные органы; милиция; полиция.*

Эффективность функционирования органов государственной власти в настоящее время во многом зависит от использования цифровых технологий и деятельность правоохранительных органов не является здесь исключением. Облачные технологии, «большие данные», искусственный интеллект стали действенным инструментом систематизации и интегрирования значительных объемов информации, относящейся к сфере охраны правопорядка.

Вместе с тем организация правоохранительной деятельности в разных странах мира обладает своей спецификой в связи с неоднородностью подходов к решению проблем борьбы с преступностью, региональными особенностями оперативной обстановки, многообразием социальных процессов и явлений, формирующих криминальные факторы, диктующих структуру и отраслевой функционал субъектов обеспечения национальной безопасности.

Так, в Российской Федерации наработан определенный опыт применения современных информационных технологий в области правоохраны. Не вызывает сомнений и важность изучения зарубежного опыта использования в деятельности правоохранительных органов электронного документооборота как средства достижения правоохранительного эффекта. Необходим поиск новых действенных методов и моделей этого перспективного направления совершенствования организации правоохранительной деятельности.

Практика внедрения электронного документооборота в деятельность правоохранительных органов Республики Казахстан вызывает особый интерес, поскольку именно в этой стране СНГ была раньше всех начата реформа государственной службы, включая разработку Единой общегосударственной системы электронного документооборота (далее – ЕСЭДО) в отличие от Республики Таджикистан, где эта работа только начинается.

Инициатором внедрения ЕСЭДО в 1999 г. стала Администрация Президента Республики Казахстан, а в 2006–2007 гг. указанная система была внедрена в деятельность центральных и местных государственных органов, в том числе в сфере государственных услуг¹.

С целью цифровой трансформации базовых отраслей экономики и создания новой информационной инфраструктуры в 2017 г. была утверждена Государственная программа «Цифровой Казахстан»², в рамках которой предполагается достижение показателя цифровой грамотности населения на уровне 83 %.

В правоохранительных органах Республики Казахстан в рамках выполнения государственной программы «Цифровой Казахстан» реализуются ряд проектов, такие как «Электронное уголовное дело» (е-УД), «Единый реестр административных правонарушений» (ЕРАП), «Единый реестр субъектов и объектов проверок» (ЕРСОП), проект «Е-обращение» [2]. Данные цифровые проекты максимально охватили правоохранительную деятельность и оказали положительное влияние на состояние законности в стране.

Высокие показатели развития электронного документооборота в системе государственного управления Республики Казахстан объясняется реализацией принципа «первого лица», суть которого состоит в том, что вся работа по совершенствованию процесса управления в том или ином звене государственного механизма должна проводиться по заданию и под общим контролем руководителя соответствующего звена [1]. А это, в свою очередь, требует активных мер, направленных на ресурсное обеспечение процесса расширения цифровизации органов государственного управления.

В Республике Таджикистан, где степень укомплектованности органов правоохраны компьютерной техникой органов не так высока, в полном объеме использовать современные информационные

¹ О государственных услугах: закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 г. № 88-V (ред. 04.09.2022). URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000088> (дата обращения: 14.09.2023).

² Об утверждении Государственной программы «Цифровой Казахстан»: постановление Правительства Республики Казахстан от 12 декабря 2017 г. № 827. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000827> (дата обращения: 11.09.2023).

технологии и перевести оборот документов на электронный формат пока не представляется возможным.

Тем не менее в рамках «Программы реформирования милиции на 2021–2025 годы» в Республике Таджикистан уже запущена система электронного приема от граждан заявлений о преступлениях, работоспособность которой смогли оценить жители города Душанбе, обращаясь на сайт Министерства внутренних дел и имея возможность отслеживать ход рассмотрения их заявлений. Думается, этот шаг в направлении электронизации, преследующий достижение прозрачности деятельности правоохранительных органов, будет способствовать налаживанию тесного сотрудничества власти и народа.

На основании изложенного можно сделать вывод, что использование электронного документооборота в деятельности правоохранительных органов стран СНГ происходит с различной степенью интенсивности. Важную роль в развитии цифровизации системы государственного управления, включая правоохранительную сферу, играет инициатива первых лиц – руководителей соответствующих звеньев государственного аппарата. В связи с этим требуется особое внимание повышению электронной грамотности руководящего состава органов правопорядка одновременно с дальнейшим развитием материально-технической базы, совершенствованием всей системы управления, переводом ее на новые, отвечающие современным нормам и принципы.

Список литературы:

1. *Жакытов М.Х.* Фактор личности высшего руководителя в развитии электронного документооборота и цифровизации государственного управления // История и архивы. 2022. № 3.
2. *Саитов А. Р., Халидиллаулы А.Е.* Информационные системы в органах внутренних дел Республики Казахстан // Охрана, безопасность, связь. 2018. № 3 (3).

Евгений Валерьевич Соколов,
*кандидат юридических наук,
доцент кафедры организации деятельности
органов внутренних дел
центра командно-штабных учений
Академия управления МВД России
E-mail: ewg.sokolov2013@yandex.ru*

Ким Олегович Бальджанов,
*слушатель 2-го факультета
Академия управления МВД России*

Сущность и содержание системы управления в органах внутренних дел Российской Федерации

Аннотация

В статье проводится анализ системы органов внутренних дел Российской Федерации как элемента системы государственного управления и с точки зрения теории управления. Исследуются основные признаки системы управления в органах внутренних дел Российской Федерации и ее компоненты. Аргументируется различие понятий «система управления в органах внутренних дел» и «система управления органами внутренних дел».

Ключевые слова и словосочетания: органы внутренних дел; управление; уровни управления; территориальные органы МВД России.

Органы внутренних дел Российской Федерации как один из наиболее востребованных правоохранительных органов, защищающих граждан и государство как от внешних, так и от внутренних угроз, в целом, реализуя свои функции, оказывают большое влияние на состояние оперативной обстановки. Эффективная реализация этих функций зависит от множества различных факторов, среди которых можно выделить и управление в органах внутренних дел (далее – ОВД). Низкий уровень управления, в свою очередь, приводит к неэффективной реализации своих функций сотрудниками ОВД, снижению результатов оперативно-служебной деятельности и нарушениям служебной дисциплины.

С общепринятой научной точки зрения под управлением понимается процесс воздействия субъекта управления на управляемый

объект с целью его перевода в новое более качественное состояние, требуемое субъекту управления или поддержания его установленного режима функционирования.

Применительно к ОВД как социальной организованной системе значение термина управление отражает его содержание и представляет собой процесс воздействия субъекта управления (руководитель (начальник), его заместители, руководители отраслевых служб ОВД, коллегиальный орган управления)¹ путем реализации функций управления на объект управления (нижестоящие ОВД, личный состав ОВД, отраслевые подразделения ОВД, группы сотрудников и отдельные сотрудники ОВД) для эффективного выполнения ими своих непосредственных функций и тем самым достижения целей, стоящих перед субъектом управления.

Сам процесс воздействия субъекта на объект осуществляется путем дачи указаний, распоряжений, приказов со стороны руководства и получение обратной связи от объекта управления в виде определенных действий и их результатов.

Говоря об управлении в ОВД, необходимо напомнить, что ОВД входят в единую централизованную систему МВД России, которая, в свою очередь, является федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и, соответственно, частью системы государственного управления. Поэтому управление в ОВД как часть системы государственного управления необходимо рассматривать с точки зрения системного подхода, но без влияния внешнего управленческого воздействия. Иными словами, стоит отличать систему управления в ОВД от системы управления ОВД.

В общем смысле под системой понимается совокупность различных элементов, составляющих единое целое, то есть каждый из элементов системы при своей индивидуальности в совокупности приобретает новое качество. Применительно к ОВД этими элементами могут выступать различные службы и подразделения, наделенные каждый своими задачами и функциями, по охране общественного порядка, раскрытию преступлений, расследованию уголовных дел, оказанию государственных услуг населению, приему и регистрации заявлений и обращений граждан, которые в совокупности образуют главное предназначение ОВД (цель) – непосредственная

¹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (п. 4 ст. 1). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

реализация основных положений Конституции Российской Федерации в области правоохранительной деятельности.

Составными элементами системы управления в ОВД являются субъект управления (тот, кто управляет), объект управления (кем управляют), наличие прямых и обратных связей между субъектом и объектом управления (команды и их выполнение) [3, с. 8]. Воздействие субъекта управления на объект происходит целенаправленно, то есть оно отображает волю субъекта управления, направленную на достижение какой-либо цели. При этом управление в ОВД – это процесс, а система управления в ОВД – это механизм, обеспечивающий реализацию этого процесса [1, с. 29].

Система управления в ОВД неразрывно связана с системой ОВД в целом. Как нами было отмечено ранее, перед любой системой управления стоит своя цель, которая достигается путем постановки задач и реализации функций. Функции же, в свою очередь, определяют структуру организации. Таким образом, система управления, в том числе в ОВД, определяется по формуле: цель – задачи – функции – структура [1, с. 36]. Так, к ОВД в Российской Федерации относятся подразделения центрального аппарата МВД России, территориальные органы МВД России, образовательные, научные, медицинские организации МВД России и др. Перед каждым из представленных органов стоят свои задачи и реализуются различные функции, каждый из них является управляющей либо управляемой подсистемой системы управления в ОВД по отношению друг к другу [3, с. 15].

Управляющая подсистема характеризуется наличием определенной структуры управления, наличием властных полномочий по отношению к другим органам, наличием ресурсов и возможностью их распределения.

Управляемая подсистема – это коллектив ОВД, группа сотрудников, отдельно взятый сотрудник или все ОВД в целом на которые оказывает целенаправленное, волевое воздействие управляющая подсистема.

Управляющая подсистема одновременно может быть и управляемой подсистемой, в зависимости от уровня управления. Некоторые авторы выделяют три уровня управления в ОВД: стратегический, оперативный и тактический [2, с. 12].

Стратегический уровень управления предполагает принятие решений, определяющих направление развития системы в целом во временной перспективе, то есть определение целей, задач, принципов развития в будущем. Как правило, данному уровню управления соответствует Министр внутренних дел Российской Федерации, его

заместители и подразделения центрального аппарата МВД России. Кроме того, они же являются управляющей подсистемой по отношению ко всем нижестоящим ОВД.

Оперативный уровень управления предполагает принятие решений, обеспечивающих ежедневное решение текущих вопросов повседневной деятельности ОВД, в случае осложнения оперативной обстановки и при чрезвычайных обстоятельствах. Это могут быть вопросы, касающиеся ресурсного обеспечения деятельности, оказание методической и практической помощи нижестоящим ОВД, планирование и контроль оперативно-служебной деятельности. К данному уровню управления можно отнести территориальные органы МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях. Вместе с тем эти органы выполняют ряд стратегических задач по отношению к нижестоящим. Они определяют (конкретизируют) цели, задачи и приоритетные направления оперативно-служебной деятельности на территории обслуживания, то есть являются управляющей подсистемой. Но одновременно по отношению к центральному аппарату МВД России они являются управляемой подсистемой.

Тактический уровень управления – это уровень управления, на котором субъекты его осуществляющие принимают решение о выборе способов решения задач, поставленных на стратегическом и оперативном уровнях управления [5, с. 161]. Тактический уровень – удел территориальных органов МВД России на районном уровне, самого многочисленного из всех территориальных органов МВД России, руководители и личный состав которых ежедневно принимают и рассматривают заявления и обращения граждан, осуществляют охрану общественного порядка и безопасности на улицах и общественных местах. Однако элементы тактического уровня в виде раскрытия особо тяжких преступлений, носящих межрегиональный и транснациональный характер, участие в охране общественного порядка могут проявляться и в центральном аппарате МВД России, и в территориальных органах МВД России на региональном, межрегиональном и окружном уровне.

Следующим элементом системы управления является ее структура. Структура управления соответствует элементам, входящим в нее (субъект, объект, прямая и обратная связь между ними). На структуру управления в ОВД оказывают влияние следующие факторы:

- структурное построение и подчиненность ОВД;
- административно-территориальное деление Российской Федерации;
- содержание выполняемых задач и функций.

Структура ОВД Российской Федерации представлена в виде различных органов и подразделений, выполняющих определенные функции и находящиеся во взаимосвязи между собой. Указом Президента Российской Федерации к ним отнесены:

- центральный аппарат МВД России;
- территориальные органы МВД России;
- образовательные, медицинские, научные организации системы МВД России;
- окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России;
- представители МВД России за рубежом и др.¹

Наиболее многочисленными из представленных органов и имеющими самостоятельную структуру являются территориальные органы МВД России, которые входят в состав ОВД и подчиняются МВД России. Руководство деятельностью территориальных органов МВД России осуществляет Министр внутренних дел Российской Федерации, но здесь необходимо отметить, что не все из территориальных органов МВД России имеют такое подчинение. Для этого необходимо рассмотреть их структуру.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»² выделяют четыре уровня территориальных органов МВД России:

- окружной;
- межрегиональный;
- региональный;
- районный.

К территориальным органам МВД России на окружном уровне относятся Главное управление МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу и Управления на транспорте МВД России по федеральным округам. Количество этих подразделений (на транспорте) соответствует количеству федеральных округов³

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 [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 1 марта 2011 г. № 248. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 13 мая 2000 г. № 849. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

(восемь управлений на транспорте МВД России по федеральным округам).

Территориальные органы МВД России на межрегиональном уровне представлены следующими подразделениями: оперативные бюро МВД России, центры специального назначения безопасности дорожного движения МВД России и линейные управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Территориальные органы МВД России на региональном уровне – это МВД по республикам, ГУ (У) МВД России по иным субъектам российской Федерации. Под иными субъектами Российской Федерации в соответствии с законодательством понимаются края, области, города федерального значения, автономные округа и автономные области¹.

Районный уровень территориальных органов МВД России является самым масштабным как по численности личного состава, так и по количеству подразделений к нему относящихся. К территориальным органам МВД России на районном уровне относятся управления, отделы, отделения МВД России:

- по федеральным территориям (созданная Указом Президента Российской Федерации и не противоречащая Конституции Российской Федерации федеральная территория «Сириус»);

- по районам, городам, иным муниципальным образованиям, нескольким муниципальным образованиям;

- на части территорий административных центров субъектов Российской Федерации;

- по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах;

- линейные отделы, отделения МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;

- управление внутренних дел на Московском метрополитене ГУ МВД России по г. Москве;

- УМВД России на комплексе «Байконур».

Система управления ОВД представлена в виде прямого подчинения центральному аппарату МВД России образовательных, медицинских, научных организации системы МВД России, окружных управлений материально-технического снабжения системы МВД России, а также территориальных органов МВД России

¹ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.09.2023).

на окружном, межрегиональном и региональном уровнях. Отдельным элементом, выделяющимся из этой системы, является один из территориальных органов МВД России на районном уровне – ОМВД России по федеральной территории «Сириус», который в соответствии с положением об этом органе, имеет прямое подчинение МВД России. Все остальные элементы ОВД подчинены территориальным органам МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровне.

Таким образом, представленная система управления в ОВД представляет собой сложное многоуровневое образование, элементы которого находятся во взаимосвязи и взаимозависимости между собой, что позволяет осуществлять управление системой МВД России в масштабах всей страны.

Список литературы:

1. *Бавсун И.Г.* Основы управления и делопроизводства в органах внутренних дел: учебное пособие. Омск: Омская академия МВД России, 2011.
2. *Захватов И. Ю. и др.* Правовые и организационные основы управленческой деятельности в органах внутренних дел: учебное пособие. Москва: Академия управления МВД России, 2019.
3. *Маркушин А. Г., Казаков В.В.* Основы управления в органах внутренних дел: учебное пособие. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2017.
4. Организация управления органами внутренних дел: учебник / под общ. ред. А. М. Кононова, И. Ю. Захватава. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: ДГСК МВД России, 2017.
5. *Цветков Ю.А.* Уровни управления в следственных органах // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. 2015. № 2 (8).

Юрий Викторович Степаненко,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
профессор кафедры
административного права и процесса
Московский государственный
юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА);
главный научный сотрудник
ВНИИ МВД России
E-mail: stepanenko.50@mail.ru

Владимир Вячеславович Журавлёв,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель
кафедры административного права
и административной деятельности
Рязанский филиал
Московского университета МВД России
имени В. Я. Кикотя
E-mail: vz15111982@gmail.com

Административное усмотрение в реализации отдельных мер государственного принуждения: проблемы теории и практики

Аннотация

В статье рассматриваются актуальные вопросы административного усмотрения, возникающие в правоприменительной деятельности должностных лиц органов внутренних дел. Авторами анализируются проблемы реализации отдельных мер государственного принуждения, связанных с проведением осмотра помещений, участков местности и транспортных средств, дается оценка необходимости института административного усмотрения, его дальнейшего развития и стимулирования. В целях устранения выявленных нормативных пробелов и противоречий предлагаются правовые и организационные меры, которые могут способствовать повышению эффективности института административного усмотрения в деятельности органов внутренних дел.

Ключевые слова и словосочетания: государственная служба; органы внутренних дел; принуждение; административное усмотрение; осмотр помещений, участков местности и транспортных средств.

Принуждение как один из методов управленческой деятельности представляет собой сложный механизм поддержания режима законности. Он выражается в реализации должностными лицами своих властных полномочий по поддержанию правопорядка в сферах общественных отношений, подлежащих государственному регулированию. Трудно не согласиться с мнением, что «феномен государственной власти определен действительной необходимостью организации упорядоченных взаимоотношений, объективного рассмотрения и справедливого разрешения конфликтов в обществе, государстве» [3, с. 37] Реализация властных полномочий осуществляется посредством вмешательства в общественные отношения, в том числе и принудительными средствами, обеспечивающими стабильность социальной системы.

Подчеркнем, что в отдельных случаях должностные лица органов внутренних дел сталкиваются с необходимостью выбора одного из ряда законодательно разрешенных средств управленческого воздействия, реализуя тем самым свое административное усмотрение. Существование и природа данного правового явления обуславливаются двумя основными причинами, обоснованными в трудах Ю.П. Соловья. Во-первых, фактической невозможностью полной правовой регламентации каждого управленческого решения, объективной необходимостью предоставления свободы правоприменителю в процессе реализации публичных функций (объективная причина). Во-вторых, наличием субъективных факторов, которые являются следствием воли законодателя: пробелов в юридической технике при формулировании правовых норм, недостаточной оперативностью их принятия (субъективная причина) [2, с. 9]. Согласимся с мнением В.В. Черникова, который отмечает, что сама по себе проблема правовой регламентации всей гаммы управленческих отношений представляет собой непосильную задачу для органов государственной власти. В свою очередь, чрезмерная правовая регламентация порождает излишнюю бюрократизацию в работе государственных служащих, новые пробелы и коллизии, которые могут привести к проблемам в толковании и применении норм как простыми гражданами, так и профессиональными юристами [4, с. 23–30].

Проблема баланса в административном усмотрении представляет значительный научный и практический интерес. С теоретических позиций значение административного усмотрения определяется необходимостью разработки научно обоснованных конструкций, определяющих границы властных полномочий конкретных органов (должностных лиц) государственной власти. Значение этого института в практической деятельности обуславливается потребностью законодательного закрепления правового статуса властных субъектов: прав и обязанностей, запретов и ограничений, а также процессуального (процедурного) порядка реализации административного усмотрения.

По нашему мнению, минимизация административного усмотрения представляется фактором, сдерживающим правоприменителя, лишаящим его возможности оперативно реагировать на новые формы и методы противоправной деятельности, что, безусловно, будет оказывать негативное влияние на эффективность решения задач, стоящих перед органами внутренних дел. Излишний объем дискреционных полномочий напротив может служить обстоятельством, затрудняющим выбор правоприменителем оптимального средства управленческого воздействия, дезорганизует такую деятельность.

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации¹ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом 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.

Традиционно правовая природа принуждения в деятельности органов внутренних дел (за исключением отдельных мер, имеющих предупредительный характер) ассоциируется с противодействием административным правонарушениям и уголовным преступлениям, то есть деяниям, обладающим признаком наказуемости. Вместе с тем законодательство содержит и иные правоограничительные меры, применение которых не всегда связывается с наличием оснований для возбуждения соответствующего отраслевого производства. Характерной чертой таких инструментов, как правило, является менее содержательная регламентация как материальных, так и процессуальных норм, определяющих порядок их реализации.

¹ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.08.2023).

Рассмотрим отдельные законодательные примеры административного усмотрения при реализации мер принуждения в деятельности органов внутренних дел.

В конце 2021 г. ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»¹ (далее – ФЗ «О полиции») была дополнена п. 3.1, который наделил должностных лиц органов внутренних дел, осуществляющих проверку зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о происшествиях, полномочиями осуществлять осмотр участков местности, транспортных средств, предметов, документов и пр. и составлять по их результатам акт осмотра. Следует отметить, что дословное прочтение указанной нормы не позволяет отнести такие действия, проводимые сотрудником полиции, к административно-процессуальным или к уголовно-процессуальным, поскольку они не имеют соответствующей правовой основы ни в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) ни в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации. Более того, вызывают вопросы и форма документирования осмотра, предусматривающего составление соответствующего акта. В настоящее время ФЗ «О полиции» не содержит бланка такого процессуального документа, а также требований и условий проведения анализируемого действия, перечня лиц, имеющих право на участие в нем, а также конкретизации их правового статуса: прав и обязанностей, запретов и ограничений, гарантий и юридической ответственности. Отмеченные обстоятельства порождают нормативную неопределенность. Она выражается в ограничении возможности дать правовую оценку действиям должностного лица органов внутренних дел, которым акт осмотра (помещения, местности, предметов, документов и пр.) используется для изъятия объектов материального мира или документирования иных обстоятельств, имеющих значение для проведения полной и всесторонней проверки, принятия законного, обоснованного и объективного процессуального решения по ее результатам.

Следующее упоминание об акте осмотра содержится в п. 20 ч. 1 той же статьи, которая предполагает его составление только в отношении транспортных средств и корреспондирует с положениями приказа МВД России от 23 августа 2017 г. № 664² (далее – приказ МВД России № 664). В соответствии с п. 197 утвержден-

¹ О полиции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного дви-

ного им административного регламента основаниями для осмотра транспортного средства и перевозимого груза служит оперативно-служебная информация, свидетельствующая о возможном их использовании в противоправных целях; необходимость сверки маркировочных обозначений, содержащихся на узлах и агрегатах транспортного средства, с данными в регистрационных документах; наличие достаточных оснований полагать о несоответствии фактически перевозимого груза с данными, которые содержатся в сопроводительных документах на него. Таким образом, осмотр транспорта представляет собой административную процедуру, проводимую сотрудниками Госавтоинспекции при наличии формальных признаков, предположительно указывающих на возможность совершения водителем противоправного деяния и одновременно на отсутствие оснований для возбуждения дела об административном правонарушении или преступлении.

Необходимо отметить, что обстоятельства, установленные в ходе осмотра транспортного средства и закрепленные в акте, являются основанием для начала процессуальной проверки в соответствии с нормами соответствующего отраслевого (административно-уголовного) законодательства¹.

Законодательный дуализм находит свое выражение в том, что в целом аналогичная по своему содержанию административная процедура в виде меры обеспечения «досмотр транспортного средства» закреплена в ст. 27.9. КоАП РФ и имеет подробный процессуальный порядок ее осуществления. В качестве основания для ее реализации законодатель указал необходимость обнаружения и изъятия орудий или предметов совершения административного правонарушения, что является сходным основанием для осмотра транспортного средства в виде наличия информации об использовании автомобиля или перевозимого им груза в противоправных целях. Предположительный характер противоправного поведения водителя в обоих случаях фактически стирает границы между рассматриваемыми административно-правовыми процедурами, но расширяет границы властного усмотрения.

Нельзя не отметить, что выбор одного из возможных средств достижения целей управленческого воздействия определяется правовым механизмом его реализации и юридическими последствиями

жения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения: приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 (утратил силу).

¹ См.: постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 3 ноября 2022 г. № Ф01-4612/2022 по делу № А29-7365/2021.

применения таких средств. Использование процедуры в виде «осмотра» (помещения, участка местности, транспортного средства и т. д.) находится в границах административного усмотрения сотрудника полиции, но осложняется наличием разрозненного законодательного подхода к его реализации, наличием пробелов с точки зрения юридической техники.

Во-первых, различными подходами к формулированию оснований для его проведения. Так, поводом к проведению осмотра в порядке, предусмотренном п. 3.1 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», является проведение процессуальной проверки по обращению или происшествию, зарегистрированному в установленном порядке. В свою очередь, осмотр транспортного средства в порядке п. 20 ч. 1 той же статьи не предполагает соблюдение такого условия.

Во-вторых, отсутствием единообразия к процессуальному оформлению и содержанию его результатов. Проведение осмотра транспортного средства в порядке, регламентированном приказом МВД России № 664, основывается на частичном описании административных процедур и требований к их результатам. В свою очередь, проведение осмотра в порядке п. 3.1 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» предусматривает только необходимость составления соответствующего акта без конкретизации условий его оформления.

В-третьих, недостаточная регламентация правового статуса лиц, участвующих в проведении осмотра, создает проблемы в формировании единой правоприменительной практики, определении законности или незаконности их действий. Так, создание препятствий в проведении осмотра, проводимого в порядке п. 3.1 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», толкуется судами как совершение правонарушения, предусмотренного ст. 19.3. КоАП РФ¹. В свою очередь, отказ в содействии со стороны водителя (например, в доступе к номерам узлов и агрегатов для их сверки с регистрационными документами) выполнить законные требования сотрудника полиции в рамках проведения процедуры осмотра транспортного средства или перевозимого груза не рассматривается многими учеными-административистами как основание для возбуждения дела по указанной статье. Более того, не сформирован однозначный подход к оценке правомерности действий сотрудников полиции, которые в рамках осмотра осуществляют самостоятельные действия с чужим имуществом (например, перемещают вещи в багажном отделении или

¹ См.: решение Московского городского суда от 14 января 2022 г. по делу № 7-543/2022; решение Московского городского суда от 14 января 2022 г. по делу № 7-541/2022.

поворачивают рулевое колесо для доступа к VIN-номеру транспортного средства).

Дополнительные вопросы вызывают и другие нормы ФЗ «О полиции», прямо или косвенно регламентирующие вопросы осмотра транспортного средства. В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 15.1 сотрудники полиции наделены полномочиями вскрывать транспортные средства для проведения их осмотра при наличии оснований полагать, что в них без специального разрешения находятся предметы или вещи, изъятые из гражданского оборота или ограниченно оборотоспособные. Одновременно необходимость составления акта (протокола) вскрытия, а также отраслевая принадлежность процессуального документа, содержащего результаты проведенного осмотра, остались вне поля зрения законодателя.

Приведенные примеры наглядно подтверждают, что оценка необходимости и эффективности административного усмотрения среди ученых-административистов не является единодушной. Значительное количество специалистов настороженно относится к феномену усмотрения, а также его более широкому развитию и стимулированию [1, с. 77]. Наличие отмеченных проблем ставит правоприменителя в затруднительную ситуацию, вызванную тем, что наделение дополнительными властными полномочиями не всегда влечет возможность их практического использования в силу неопределенности порядка реализации административной процедуры или процесса.

Таким образом, подводя итог использованию административного усмотрения при реализации отдельных мер государственного принуждения, представляется возможным сделать вывод о том, что оно как объективно необходимое правовое явление будет эффективным только при соблюдении определенных условий.

Во-первых, любые властные полномочия требуют нормативно-го закрепления их границ, пределов действия.

Во-вторых, излишняя широта дискреционных полномочий затрудняет выбор оптимального управленческого решения, определения его отраслевой принадлежности и соответствия фактическим обстоятельствам.

В-третьих, регламентация действий участников правоотношений, содержащихся в материальных и процессуальных нормах, должна быть сбалансированной, исключая излишнюю бюрократизацию административных процедур и оставляя возможность выбора должностными лицами оптимальных инструментов, необходимых для решения задач, стоящих перед органами внутренних дел.

Список литературы:

1. *Аврутин Ю. Е., Гирвиц А. В.* К вопросу о понятии полицейского усмотрения, его правовой природе и основаниях // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. 2017. № 4.
2. *Соловей Ю.П.* Усмотрение в административной деятельности советской милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1982.
3. *Тутынин И.Б.* Процессуальное принуждение имущественного характера в уголовном судопроизводстве: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2023.
4. *Черников В.В.* Административное усмотрение как объективная реальность и теоретическая проблема в трудах профессора Ю.П. Соловья // Административное право и процесс. 2018. № 7.

Правовое регулирование организации деятельности следственных подразделений органов внутренних дел Российской Федерации

Аннотация

На следственные подразделения органов внутренних дел приходится наибольшая нагрузка по уголовным делам о различных преступлениях. Эффективной деятельность данных подразделений может быть лишь при наличии надлежащей правовой основы, чем меньше в ней недостатков, тем меньше проблем возникает в деятельности следственных подразделений. В данной статье раскрыты основные проблемы правового регулирования организации деятельности следственных подразделений органов внутренних дел, приводящие к ограничению процессуальной самостоятельности следователей и возникновению трудностей в их служебной деятельности, предложены пути решения выявленных проблем.

Ключевые слова и словосочетания: следственные подразделения; предварительное следствие; правовое регулирование; следственные органы; расследование.

Следственные подразделения органов внутренних дел Российской Федерации решают большое количество разнообразных задач в правоохранительной сфере, поскольку именно в производстве данного органа находится значительное количество уголовных дел. Так, в 2022 г. было расследовано 1 035 496 уголовных дел, из них: следственными органами Следственного комитета Российской Федерации – 145 424 (3,6 %), органами внутренних дел – 826 747 (79,8 %). Из 1 966 795 преступлений, зарегистрированных в 2022 г., 1 125 363 относится к категории преступлений, предварительное следствие по которым обязательно [5]. Приведенные сведения статистической отчетности позволяют сделать вывод том, что именно следственные органы внутренних дел осуществляют производство предварительного следствия по наибольшему количеству преступлений.

Решение служебных задач может быть успешным только при наличии соответствующей правовой основы, поскольку производство расследования должно осуществляться в соответствии с соблюдением требований законодательства. Правовое регулирование деятельности следственных подразделений органов внутренних дел является многоуровневым, включающим значительное количество нормативных правовых актов разной юридической силы и затрагивающих как вопросы деятельности органов предварительного следствия, так и органов внутренних дел [6, с. 192].

В первую очередь среди правовых источников, имеющих отношение к регулированию деятельности органов предварительного следствия, необходимо отметить Конституцию Российской Федерации¹, положения которой выступают ориентиром для всех принимаемых законов и устанавливают основные принципы, которыми надлежит руководствоваться всем, включая и сотрудников органов предварительного следствия. Так, в частности, следует помнить, что права и свободы человека и гражданина – высшая ценность, и их ограничения допускаются исключительно на основании федеральных законов.

Второй уровень правового регулирования следственных подразделений органов внутренних дел представлен различными федеральными законами. Прежде всего Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации² (далее – УПК РФ), поскольку всю свою деятельность сотрудники органов предварительного следствия осуществляют на основании положений УПК РФ, им же определяется подследственность следователей органов внутренних дел.

В определенной степени правовое регулирование следственных подразделений органов внутренних дел представлено Трудовым кодексом Российской Федерации³, а также Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴. Указанные правовые источники регламентируют

¹ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).

² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 31 июля 2023 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]:

вопросы служебной деятельности, условий труда, рабочего времени и отдыха и т. д.

Важное значение имеет комплекс ведомственных приказов. Прежде всего это приказ МВД России от 9 января 2018 г. № 1¹, определяющий основные функции ГСУ, СУ, СО в области управления нижестоящими органами предварительного следствия районного уровня, общие подходы к распределению обязанностей между подразделениями аппарата управления, а также типовые структуры ГСУ, СУ, СО. Также деятельность следственных подразделений органов внутренних дел регламентируют приказы министров внутренних дел по республикам, начальников ГУ (У) МВД России по иным субъектам Российской Федерации об утверждении структур и штатных расписаний ГСУ, СУ, СО. Сюда же следует отнести и иные нормативные правовые акты по вопросам организации деятельности органов предварительного следствия в системе МВД России: приказы, распоряжения, указания, инструкции МВД России, Следственного департамента МВД России, министров внутренних дел по республикам, начальников ГУ (У) МВД по иным субъектам Российской Федерации, начальников ГСУ, СУ, СО.

Кроме того, каждый следователь и руководитель следственного органа осуществляет свою деятельность на основании должностных регламентов (должностных инструкций), в которых определяются их основные права и обязанности и ответственность.

Эффективной любая деятельность может быть лишь при условии четкой правовой основы, когда отсутствуют пробелы в законодательстве, не возникает коллизий между положениями отдельных норм, сказанное в полной мере касается и правовой регламентации деятельности следственных подразделений органов внутренних дел. В то же время нельзя не отметить, что существуют многочисленные проблемы, которые затрудняют деятельность указанных подразделений.

В первую очередь следует отметить недостатки уголовно-процессуального законодательства, которые приводят к сложностям в расследовании, отсутствии единообразия в правоприменительной практике. В рамках ограниченного объема данной работы рассмотреть все их подробно невозможно, поэтому сосредоточим внимание на отдельных аспектах.

Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (в ред. 10.07.2023). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹ Об органах предварительного следствия в системе МВД России: приказ МВД России от 9 января 2018 г. № 1.

Определив подследственность различных органов расследования, законодатель при этом не распространил установленные правила на сообщения о преступлении, оставив открытым вопрос о возможности принятия решений в ходе доследственной проверки об отказе в возбуждении уголовного дела органами, к подследственности которых не относятся деяния, по сообщению о которых проводится проверка. Буквальное толкование ст. 151 УПК РФ, посвященной подследственности, позволяет утверждать о том, что она относится именно к вопросам расследования, не охватывая вопросы проверки сообщения о преступлении. Однако, анализ правоприменительной практики позволяет утверждать, что все же правила подследственности должны учитываться и в стадии возбуждения уголовного дела, их нарушение приводит к тому, что вынесенное постановление признается незаконным и необоснованным и подлежит отмене.

Решение о возбуждении уголовного дела, как правило, принимается тем органом, которому подследственно преступление (исключением является возбуждение уголовного дела в силу ч. 1 ст. 157 УПК РФ, когда требуется производство неотложных следственных действий), такой же подход целесообразен и при принятии иных видов решений по результатам проверки сообщений о преступлении. Для разрешения указанных споров считаем целесообразным закрепить в ст. 5 УПК РФ понятия подследственности, с указанием на то, что им охватывается не только расследование, но и проверка сообщения о преступлении. Полагаем, что в рамках указанной нормы подследственность должна быть определена как компетенция следователя (дознателя) по расследованию уголовных дел и проверке сообщений о преступлениях.

Еще одна существенная проблема – ограниченный срок проверки по сообщению о преступлении, он не может составлять более 30 суток даже в исключительных случаях [4, с. 453]. В то же время, нередко ситуации, когда нет возможности принятия законного и обоснованного решения по результатам проверки сообщения о преступлении в указанный срок, как правило – если необходимо производство судебных экспертиз. Например, когда проводится проверка по факту дорожно-транспортного происшествия, зачастую без заключений экспертов нет возможности определить наличие или отсутствие основания для возбуждения уголовного дела. Если необходимые заключения не были получены в срок 30 суток с момента регистрации сообщения, следователи вынуждены принимать необоснованные и незаконные решения, заведомо подлежащие отмене. Как правило, в таком случае выносится постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, которое отменяет руководи-

тель следственного органа, после чего проводится дополнительная проверка по сообщению. В некоторых случаях принимать подобные незаконные решения приходится неоднократно, до тех пор, пока не будет получено заключение эксперта, позволяющее принять обоснованное решение. Выходом в данной ситуации могло бы стать законодательное закрепление возможности продления срока проверки по сообщению о преступлении в исключительных случаях до 90 суток.

После внесения существенных изменений в УПК РФ, связанных с перераспределением полномочий в сфере процессуального контроля за предварительным следствием между прокурором и руководителем следственного органа, к полномочиям последнего отнесено продление сроков предварительного следствия. Безусловно, законодатель в данном случае исходил из необходимости расширить возможности руководителя следственного органа определять целесообразность и обоснованность принятия решения о продлении срока следствия, но на практике это создало определенные проблемы.

Руководитель следственного органа, в производстве которого находится уголовное дело, вправе продлить срок следствия только до трех месяцев, свыше – руководитель следственного органа по субъекту Российской Федерации. Однако во многих регионах существуют распоряжения, в соответствии с которыми и продление срока следствия до трех месяцев должно быть согласовано с руководителем органа предварительного следствия по региону [1, с. 445]. Нередко территориальный орган МВД России на районном уровне находится на значительном удалении от областного центра, в связи с чем, для получения согласия на продление срока предварительного следствия необходимо преодолеть большое расстояние, что влечет как временные, так и материальные затраты. Полагаем, что решение указанных проблем было бы возможно путем передачи полномочий продления срока следствия прокурору.

Немало вопросов вызывает процессуальная самостоятельность следователя, которая по большей мере формально продекларирована, но в действительности следователи во многом зависят от волеизъявлений ряда субъектов. Прежде всего следует отметить широкий круг возможностей воздействия на деятельность следственных подразделений со стороны прокуроров, наделенных полномочиями возвращения уголовного дела для дополнительного расследования, которые фактически ничем не ограничены [3, с. 92]. Действующий УПК РФ не содержит исчерпывающего перечня оснований, по которым возможно возвращение уголовного дела для дополнительного

следствия, что позволяет прокурорам влиять на ход расследования и принятие решений по уголовным делам, поскольку возвращение для дополнительного следствия – отрицательный показатель деятельности органов расследования. Имея возможность регулирования количества уголовных дел, возвращаемых для дополнительного следствия, прокурор таким образом обладает и возможностями злоупотребления данным полномочием для того, чтобы направить ход расследования в желаемое русло. Для разрешения указанной проблемы следует определить четкий перечень оснований возвращения уголовного дела для дополнительного следствия либо изъять у прокурора данное полномочие, наделив им лишь руководителя следственного органа.

Специфика деятельности следственных подразделений органов внутренних дел обусловлена некоторыми организационными аспектами, поскольку руководитель следственного органа одновременно выступает заместителем начальника территориального органа МВД России, находясь в подчинении как у него, так и у руководителя следственного органа по субъекту Российской Федерации [2, с. 58]. При этом оценка показателей деятельности органов внутренних дел и следственных органов имеет существенные различия. Так, для органов внутренних дел в целом, основной показатель – раскрываемость преступлений, в то время как для органов предварительного следствия – количество направленных уголовных дел в суд. Зачастую руководители территориальных органов МВД России ставят перед следственными подразделениями задачи по окончанию конкретных уголовных дел в определенные периоды (например, уголовных дел по фактам нескольких тяжких преступлений), что может негативно отражаться на качестве расследования, следователи вынуждены пренебрегать полнотой следствия для того, чтобы окончить расследование в короткие сроки. Создание отдельного следственного ведомства, с выводом всех следственных подразделений из других правоохранительных органов – вопрос, обсуждаемый на протяжении многих лет, однако до настоящего времени никаких шагов в данном направлении не предпринимается.

Прекращение уголовного дела по любым основаниям (реабилитирующим и нереабилитирующим) – отрицательный показатель для органов предварительного следствия, в связи с чем, следственные подразделения стремятся избежать принятия данного решения. Поэтому нередко даже в случаях, когда требуется принять решение о прекращении уголовного дела в связи с отсутствием состава или события преступления, следователи предпочитают принимать решение о приостановлении предварительного

следствия, что нельзя признать законным. Решить данную проблему достаточно легко – исключить из отрицательных показателей оценки деятельности органов предварительного следствия прекращение уголовных дел.

Таким образом, правовое регулирование организации деятельности следственных подразделений органов внутренних дел Российской Федерации представлено разнообразными нормативно-правовыми актами. Основные проблемы деятельности органов предварительного следствия обусловлены несовершенством уголовно-процессуального законодательства, а также ведомственных правовых актов, которые не позволяют в полной мере следователям реализовывать свою процессуальную самостоятельность, а также осуществлять расследование наиболее эффективно. Представляется, что внесенные предложения могут способствовать разрешению указанных проблем.

Список литературы:

1. *Варламова В. В., Агапов П. В.* Недостатки правового регулирования продления срока предварительного следствия // Следственная деятельность: проблемы, их решение, перспективы развития: материалы III Всероссийской молодежной научно-практической конференции. Москва, 2020.
2. *Гаджиева А. А.* Ведомственный контроль за предварительным следствием: понятие и правовая природа // NovaInfo.Ru. 2020. № 111.
3. *Кузьмин Р. Г.* Субъективизм при реализации прокурором полномочий по возвращению уголовного дела на дополнительное расследование // Правда и Закон. 2022. № 4 (22).
4. *Новосельцев В. В.* Процессуальные сроки для проверки сообщений о преступлениях и для первоначальных мероприятий, направленных на раскрытие преступлений // Молодой ученый. 2021. № 18 (360).
5. Состояние преступности в России за январь – декабрь 2022 года. Официальный сайт МВД России. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics> (дата обращения: 11.09.2023).
6. *Тингаева Н. В.* О правовом регулировании деятельности органов предварительного следствия в системе МВД России // Актуальные вопросы управления органами внутренних дел в современных условиях: сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции. Н. Новгород, 2022.

Флюза Анваровна Тукаева,
*кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры управления
в органах внутренних дел
Уфимский юридический институт МВД России
E-mail: mitra77@rambler.ru*

Направления совершенствования информационно-аналитической работы в органах внутренних дел

Аннотация

Внедрение информационных технологий позволило повысить эффективность аналитической работы органов внутренних дел. Вместе с тем существует ряд направлений, по которым возможно дальнейшее совершенствование информационно-аналитической работы в органах внутренних дел. В настоящее время большая часть формируемой информации остается невостребованной, что обусловлено как недостаточной унификацией форм ее представления, так и тем, что аналитическая работа часто сводится к сбору информации и проведению лишь простого сравнительного анализа текущих данных с плановыми показателями или данными прошлых периодов. При этом выявление и исследование причин, вызвавших изменения, определение тенденций, выработка возможных вариантов развития событий с учетом внутренних и внешних особенностей деятельности органов внутренних дел могут значительно улучшить качество аналитической работы и повысить эффективность их деятельности. Решение данной проблемы требует расширения арсенала применяемых методов анализа и прогнозирования, повышения квалификации работников аналитических служб. Кроме того, одним из серьезных вопросов информационно-аналитической работы остается обеспечение информационной безопасности.

Ключевые слова и словосочетания: информация; информационно-аналитическая работа; анализ.

Информация сегодня – важнейший ресурс человеческой и управленческой деятельности на всех ее уровнях: от общемирового до регионального, от высшего эшелона управленческого аппарата до уровня отдельного работника. От объема, качества и своевременности поступления информации зависят качество и эффективность управления, конкурентоспособность как коммерческих, так

и социальных субъектов и структур. Эффективная управленческая деятельность – это своевременные и оптимальные решения, разработка которых невозможна без надлежащего обеспечения информацией, качественной и оперативной аналитической работы. Ежегодно поток информации растет и расширяется, что усложняет работу аналитиков, так как необходимо найти и выделить из общей массы ценную информацию, определить, какие методы ее обработки наиболее целесообразны, в каком виде и с помощью каких показателей, форм представить результаты аналитической работы. Таким образом, сегодня информационно-аналитическая работа превращается в одну из важнейших составляющих управления системами и процессами, методы ее проведения усложняются, все более переплетаются с информационными и цифровыми технологиями.

Информационно-аналитическая работа представляет собой одно из самых сложных направлений управленческой деятельности в органах внутренних дел. Во-первых, здесь необходимо получить, систематизировать и проанализировать информацию самого различного толка: об оперативной обстановке, о состоянии подразделений органов внутренних дел, эффективности их деятельности и др. Во-вторых, на различных уровнях ведомства информационно-аналитическая работа различается показателями, глубиной анализа. Можно выделить федеральный, межрегиональный, региональный, районный, локальный (на рабочих местах) уровни (рис. 1).

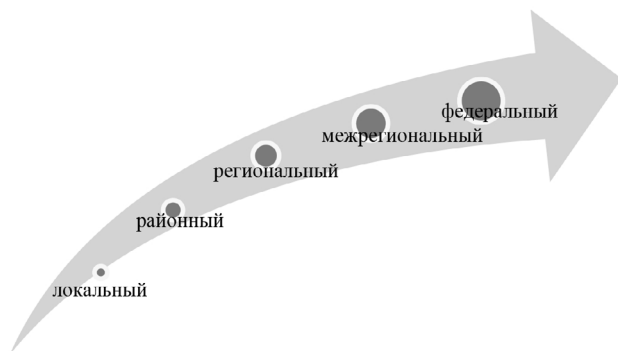


Рис. 1. Уровни информационно-аналитической работы органов внутренних дел

На первом уровне актуален анализ обобщающих показателей состояния преступности, деятельности территориальных органов внутренних дел; на региональном и межрегиональном уровнях – анализ состояния преступности и результатов деятельности,

текущий анализ оперативной обстановки. Подразделения органов внутренних дел ведут аналитическую работу по тем же направлениям, что и территориальные органы, а непосредственно на рабочих местах ведется анализ по виду деятельности сотрудника, чаще всего в текущем формате.

В-третьих, независимо от уровня при проведении анализа необходимо учитывать взаимодействие органов внутренних дел с социальными системами и процессами. Последние представляют собой сложные, неоднородные системы, отличающиеся уровнем экономического развития, демографической структурой, культурными особенностями и т. д.

Последовательное внедрение в процессы управления и принятия решений информационных технологий в частности, Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России, позволило повысить эффективность аналитической работы органов внутренних дел в плане ускорения получения необходимых данных из баз данных, обмена информацией между подразделениями и территориальными органами внутренних дел, автоматизации многих повседневных процессов [1, с. 118–119]. Вместе с тем разнородность, сложность и специфика информационного обеспечения аналитической работы органов внутренних дел обуславливает ряд проблем, тормозящих ее дальнейшее развитие.

Одной из основных проблем является то, информационно-аналитическая работа проводится однобоко, часто сводится к ведению статистического учета. При этом не учитывается географическая специфика территорий, социально-культурное устройство регионов и их экономические условия. Между тем качественная аналитика предполагает выявление причин происходящего, определения тенденций, прогнозирования и составления возможных сценариев развития событий. В результате, учитывая и недостаточную унификацию форм представления информации, в органах внутренних дел постоянно формируется большой массив информации, но подавляющая ее часть остается невостребованной [5, с. 37–38; 7, с. 27].

Еще одна из проблем, обусловленная увеличением объемов информации и дезинформации все более широким применением информационных и цифровых технологий, – необходимость усиления мер защиты информации.

Все эти проблемы взаимосвязаны, потому их решение требует комплексного подхода. Важнейшим направлением развития информационно-аналитической работы в органах внутренних дел является применение на всех уровнях управления системного и фактор-

ного анализ. Первый позволит поднять аналитическую работу на новый качественный уровень, второй – глубже и объективнее оценивать влияние различных факторов на состояние преступности и эффективность деятельности подразделений. В оценке оперативной обстановки и при разработке стратегических управленческих решений особую роль играет ситуационный анализ. Он позволяет более четко определить текущее состояние и возникшие проблемы, произвести экспертные оценки и проанализировать возможные сценарии развития событий [2, с. 80].

Кроме того, для повышения эффективности информационно-аналитической работы целесообразно построение системы показателей, характеризующих деятельность служб и подразделений органов внутренних дел на всех уровнях управления, которая позволила бы производить как комплексную оценку, так и сравнительный анализ, но при этом не содержала «лишних», дублирующих друг друга показателей. Унификация показателей отчетности позволит упорядочить и структурировать информационный массив, формируемый подразделениями и службами, расширить возможности применения математических методов анализа и моделирования, что повысит качество аналитической работы, усилит такое важное ее направление как планирование и прогнозирование [6, с. 35–36].

Вышеперечисленное требует повышения квалификации имеющихся кадров путем дополнительного профессионального обучения и переподготовки, привлечения высококвалифицированных специалистов, в том числе и по работе с большими данными, научно-исследовательских и образовательных учреждений МВД России и гражданских вузов [3, с. 43]; дальнейшей автоматизации информационного обеспечения, совершенствования нормативно-правового регулирования информационно-аналитической работы и постоянного контроля за состоянием информационного обеспечения [4, с. 14].

Совершенствование информационно-аналитической работы по указанным направлениям позволит выявлять и оценивать негативные тенденции, что, в свою очередь, усилит объективность анализа и гибкость управления.

Список литературы:

1. Богданов А.В. Особенности информационно-аналитической работы в органах внутренних дел Российской Федерации в условиях цифровой трансформации // Цифровая трансформация системы

МВД России: сборник научных статей по материалам Международного форума: в 2 ч. / под ред. И. Г. Чистобородова. Москва, 2022. Ч. 1.

2. Княжев В. Б., Грищенко Л. Л., Егоров К. А. О перспективных направлениях совершенствования ситуационного управления в органах внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58).

3. Миронов Е. В. Информационно-аналитическая работа в органах внутренних дел Российской Федерации: исторические аспекты и перспективы развития // Государство и право в эпоху глобальных перемен: материалы международной научно-практической конференции / под ред. Д. Л. Проказина. Барнаул, 2022.

4. Новичкова Е. Е., Сорока В. Г. Аналитическая работа в органах внутренних дел и пути ее совершенствования // Правопорядок: история, теория, практика. 2019. № 2 (21).

5. Соборнов А. В., Саенко М. А. О некоторых проблемах организации информационно-аналитической работы в органах внутренних дел // Полицейский вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2020. № 1 (2).

6. Ульянов А. Д. Совершенствование информационно-аналитической работы в территориальных органах МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54).

7. Ульянов А. Д., Власов Б. Е. Теоретико-методологическое обеспечение аналитической работы в органах внутренних дел в современных условиях // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 1 (65).

Александр Данилович Ульянов,
*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры организации деятельности
органов внутренних дел
центра командно-штабных учений
Академия управления МВД России
E-mail: alex_ulyanov@inbox.ru*

Наталья Сергеевна Рыболовлева,
*кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
организации деятельности
органов внутренних дел
центра командно-штабных учений
Академия управления МВД России
E-mail: n-rybolovleva@mail.ru*

О критериях разграничения пределов реализации полномочий отраслевой компетенции следственных подразделений территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях

Аннотация

Авторами в статье рассмотрены проблемные аспекты, заключающиеся в неравномерности нагрузки при расследовании уголовных дел между следователями следственных подразделений территориальных органов МВД России регионального и районного уровней, а также связанные с правовой неопределенностью. Предложены пути совершенствования оценки эффективности деятельности следственных подразделений в территориальном органе МВД России.

Ключевые слова и словосочетания: критерии; показатели; индикаторы; эффективность; оценка эффективности; следственные подразделения.

Одной из форм расследования уголовных дел является предварительное следствие. Следственные подразделения в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) функционируют на окружном, межрегиональном, региональном и районном уровнях.

В настоящее время оптимальное распределение по количеству и сложности расследования на ведомственном уровне во многом носит условный характер и зачастую зависит от субъективного мнения вышестоящего руководителя следственного аппарата, так как в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 39 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации¹ (далее – УПК РФ) именно руководитель следственного органа уполномочен поручать производство предварительного следствия конкретному следователю, а также изымать и передавать уголовное дело другому следователю. Тем самым создаются условия для «перекладывания» части работы на районное звено следственных подразделений территориальных органов МВД России. Возникают проблемные вопросы формирования штатной численности следственных подразделений, «размывания» зон ответственности, поскольку фактически основной объем работы приходится на районный уровень.

Проблема критериев разграничения пределов реализации полномочий состоит:

- в неопределенности понятийного аппарата, связанного с такими категориями, как «полномочие», «критерий», «показатель», «индикатор», имеющих определяющее значение для формирования системы оценки эффективности деятельности подразделений в органах внутренних дел и выступающих ее рабочим инструментарием;

- в отсутствии нормативно закреплённого значения указанных терминов.

Нечеткие формулировки и произвольное их толкование приводят к затруднениям в определении (корректировке) фактической нагрузки на сотрудников следственных подразделений регионального и районного звена, дают возможность субъективной интерпретации объема работы и перераспределения уголовных дел, находящихся в производстве в следственных подразделениях различного уровня. В конечном итоге неоднозначность понятийного аппарата сказывается на оценке результативности работы, эффективности управленческой деятельности руководящего состава следственных подразделений.

В толковых словарях «полномочие» связано с официальным предоставлением кому-либо власти, права какой-либо деятельности, ведения дел [1, с. 451; 3, с. 733]. Право деятельности включает

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

в себя возможность принятия решений, распоряжения ресурсами, ответственности за ее конечные результаты. Говоря о полномочиях руководителя следственного органа, можно выделить две группы полномочий: во-первых, процессуальные полномочия, которые закреплены в уголовно-процессуальном законодательстве, во-вторых, организационные, которые определяются ведомственными нормативными правовыми актами. Применительно к проблематике критериев разграничения пределов реализации полномочий отраслевой компетенции следственных подразделений территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях можно говорить о том, что одной из основных функций главного следственного управления, следственного управления, следственного отдела территориального органа МВД России на окружном (межрегиональном) и региональном уровнях является непосредственное расследование преступлений, совершенных организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), а также представляющих особую сложность или имеющих большой общественный резонанс либо носящих межрегиональный или транснациональный характер¹.

Таким образом, в качестве критерия (базового уровня отсчета, достижение которого говорит о решении поставленной задачи) разграничения пределов реализации полномочий отраслевой компетенции следственных подразделений территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях выступает категория «особая сложность»² раскрытия и расследования преступлений, а также преступлений, имеющих большой общественный резонанс, и (или) преступных деяний, носящих межрегиональный или международный характер.

Между тем в приказе МВД России от 8 ноября 2011 г. № 58 существует термин «особо важные дела» применительно к преступным действиям в экономической сфере, незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий³. Причем в соответствии с ведомственными нормативными

¹ См.: п. 10 Типового положения, регламентированного приказом МВД России от 9 января 2018 г. № 1 «Об органах предварительного следствия в системе МВД России» (ред. от 21.06.2022).

² В п. 5 ст. 162 УПК РФ разъясняются сроки предварительного следствия по уголовному делу, расследование которого представляет особую сложность.

³ О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов: приказ МВД России от 8 ноября 2011 г. № 58 (п. 1.1.) (ред. от 15.04.2021). В подразделениях Следственного комитета Российской Федерации также существует категория «особо

актами¹ в следственных частях главных управлений МВД России по федеральным округам, в следственных управлениях (отделах) управлений на транспорте МВД России по федеральным округам, в главных следственных управлениях (следственных управлениях, отделах) МВД по республикам, главных управлений (управлений) по иным субъектам Российской Федерации существуют должности старшего следователя (следователя) по особо важным делам и соответствующих им предельных специальных званий в органах предварительного следствия².

Качественные аспекты полученных результатов, как в теории, так и на практике, обычно обозначают термином «критерий», который представляет собой взвешенное и объективное мерило оценки [1, с. 256], как наилучший признак качественного труда, своего рода эталон, который позволяет судить о его результативности (производительности) и определить, классифицировать, придать реальный вес тем или иным аспектам изучаемого явления. Основная цель критерия – установить как можно более точный эталон, определить фактическую точку отсчета, при достижении которой можно сказать об успешном решении поставленных задач [2, с. 53].

При установлении критериев рассматриваются данные, которые характеризуют статику подразделений (оргструктурное, штатное и кадровое построение, материально-техническое и финансовое обеспечение) и динамику – объем работы (нагрузку).

Критерии находят свое назначение через совокупность взаимосвязанных показателей. Показатель³ (то, по чему можно судить о развитии и ходе чего-нибудь) [1, с. 447] как характеристика наблюдаемого объекта, процесса или его результата выражается в количественном формате и может оценивать эффективность деятельности во времени и пространстве, отображая статический и динамический аспекты критерия. Показатели придают числовую либо качественную определенность критериям, позволяют измерить степень⁴

важных дел» с указанием в отношении них процессуальных полномочий руководителей следственных органов: п. 4 приказа Следственного комитета Российской Федерации от 17 октября 2014 г. № 89 «Об объеме процессуальных полномочий руководителей следственных органов Следственного комитета Российской Федерации» (ред. от 01.04.2022).

¹ Приложение № 24 к приказу МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России».

² Там же.

³ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / под ред. Л.И. Скворцова. 27-е изд., испр. Москва: Издательство АСТ: Мир и образование, 2017.

⁴ Степень – сравнительная количественно-качественная величина, характеризующая какое-либо явление, процесс. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/1042890>

выраженности соответствующего критерия в оцениваемом явлении, играют приводную роль по отношению к критерию¹. Термин «показатель», который является характеристикой результативности и эффективности, дает возможность определения его количественной меры и проведения необходимых сравнений.

Индикатор – измеряемая величина, которая отображает качественные или количественные изменения текущего состояния (события, явления, процесса) какого-либо параметра контролируемого объекта наблюдения². По сути, индикатор – тот же показатель, значение которого характеризует уровень достижения критериев.

Сравнивая представленные понятия (критерий, индикатор и показатель), можно говорить о том, что, по существу, речь идет об одном и том же процессе измерения и фиксации в определенных величинах (количественных/качественных) наблюдаемого явления, фактического состояния. Эти понятия часто используются как тождественные, так как измерители оценки взаимосвязаны между собой и обладают высокой корреляционной зависимостью.

Однако с методологической точки зрения именно критерий является основой для оценки. Так, эта категория отражает социальное мировоззрение и общественную оценку деятельности органов внутренних дел.

Применительно к проблематике критериев разграничения пределов реализации полномочий отраслевой компетенции следственных подразделений территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях необходимо отметить, что в качестве одной из основных функций главного следственного управления, следственного управления, следственного отдела территориального органа МВД России на окружном (межрегиональном) и региональном уровне определено *непосредственное расследование преступлений, совершенных организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), а также представляющих особую сложность или имеющих большой обще-*

?ysclid=lnyc6lc4cg601666068 (дата обращения: 18.05.2023).

¹ Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 915 [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 3 апреля 2021 г. № 542.

² Индикатор (нем. *indicator* – указывать) – прибор, служащий для отображения в удобной для человека форме количественных или качественных характеристик какого-либо процесса или объекта наблюдения. URL: <https://dic.academic.ru/contents.nsf/bse/> (дата обращения: 18.05.2023).

*ственный резонанс либо носящих межрегиональный или международный характер*¹.

Таким образом, в качестве критерия разграничения пределов реализации полномочий отраслевой компетенции следственных подразделений территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях выступает категория «особая сложность» раскрытия и расследования преступлений, а также преступлений, имеющих большой общественный резонанс, и (или) преступных деяний, носящих межрегиональный или международный характер.

Точная «привязка» к статьям Уголовного кодекса Российской Федерации бесперспективна в силу того, что каждое уголовное дело отличается своеобразием, которое характеризуется и большим объемом работ, эпизодностью (многоэпизодностью), количеством лиц, привлеченных к уголовной ответственности, сложностью производства экспертиз, иными обстоятельствами, влияющими на расследование конкретного дела и в целом, на производство предварительного расследования.

Отсюда вытекает вывод о роли и значимости руководителя следственного подразделения вышестоящего территориального органа МВД России, полномочия которого определены в соответствующих положениях следственных органов, разработанных на основе Типового положения, утвержденного приказом МВД России от 9 января 2018 г. № 1 «Об органах предварительного следствия в системе МВД России».

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 39 УПК РФ руководитель следственного подразделения, в процессуальной роли которого выступает начальник главного следственного управления, следственного управления, следственного отдела, уполномочен, в частности, поручать производство предварительного следствия следователю либо нескольким следователям, а также изымать уголовное дело у следователя и передавать его другому следователю с обязательным указанием оснований такой передачи.

В организационном аспекте указанные должностные лица с учетом специализации, опыта работы, иных обстоятельств распределяют и перераспределяют нагрузку между следователями подчиненных следственных подразделений на региональном (межрегиональном) и районном уровне, что, в свою очередь, напрямую влияет на результативность и качество производства предваритель-

¹ См.: п. 10 Типового положения, утвержденного приказом МВД России от 9 января 2018 г. № 1 «Об органах предварительного следствия в системе МВД России» (в ред. от 21 июня 2022 г.).

ного следствия. Однако важность указанного участка деятельности в установочных документах не отражена¹.

С точки зрения определения уровня организаторской деятельности руководителя по обеспечению выполнения поставленных перед территориальным органом МВД России, его подразделениями, отдельными сотрудниками правоохранительных задач является значимым оценивание руководящего состава по ключевым направлениям.

Взвешенная рейтинговая система оценок позволяет определить уровень соответствия руководителя установленным требованиям и формирует компетентностный потенциал должностных лиц руководящего состава. Кроме этого, эта система имеет и мотивирующую значимость, которая связана, прежде всего, с осознанием руководителем личной ответственности за организацию и конечный результат выполняемых им функций.

Критерии, показатели, индикаторы, представляющие собой количественно-качественные характеристики, имеют определяющее значение для создания системы оценки эффективности управленческой деятельности в органах внутренних дел, выступают ее рабочим инструментарием. Они являются механизмом, который превращает эффективность из абстрактной теоретической категории в простые понятия, способные выполнять продуктивные (оценочные, конструирующие, корректирующие) функции.

В настоящее время основные оценочные показатели деятельности следственных подразделений в территориальном органе МВД России в табличном виде имеют следующую схему построения (табл. 1):

Таблица 1

№ п/п	Показатель	Индикатор	Критерий (условие) оценки индикатора	Значение индикатора	Оценка
1	2	3	4	5	6

¹ Основные оценочные показатели деятельности следственных подразделений в территориальном органе МВД России: приложение к Методике изучения и оценки эффективности деятельности территориальных органов МВД России по осуществлению предварительного следствия: распоряжение МВД России от 19 июля 2021 г. № 1/8120 «Об утверждении системы изучения и оценки эффективности деятельности органов предварительного следствия территориальных органов МВД России»; показатели оценки деятельности территориальных органов МВД России в ходе инспекторских и целевых проверок по линии УОД МВД России: приложение к Руководству по оценке деятельности территориальных органов МВД России в ходе инспекторских и целевых проверок по линии УОД МВД России: распоряжение МВД России от 30 августа 2018 г. № 1/10035 «Об оценке деятельности территориальных органов МВД Российской Федерации по осуществлению дознания».

С указанных авторами позиций, табличный формат Основных оценочных показателей должен выглядеть иначе, чем в настоящее время пользуются представители вышестоящих следственных аппаратов МВД России.

Предлагается по направлению «Управление подчиненными органами и подразделениями» Основных оценочных показателей деятельности следственных подразделений в территориальном органе МВД России ввести дополнительный критерий, связанный с оценкой умений руководителей главного следственного управления, следственного управления, следственного отдела рационально распределять и перераспределять нагрузку между следователями подчиненных следственных подразделений на региональном (межрегиональном) и районном уровне, от которой, в определенной степени, зависят и конечные результаты работы.

Анализ научных категорий дает основания предложить уточнение Методики изучения и оценки эффективности деятельности территориальных органов МВД России по осуществлению предварительного следствия и корректировку Основных оценочных показателей деятельности следственных подразделений в территориальном органе МВД России по направлению «Управление подчиненными органами и подразделениями» в части включения дополнительного критерия, связанного с оценкой умений руководителей главного следственного управления, следственного управления, следственного отдела рационально распределять и перераспределять нагрузку между следователями подчиненных следственных подразделений на окружном, региональном (межрегиональном) и районном уровнях. Предложим свое видение табличного формата (табл. 2).

Таблица 2

№ п/п	Критерий	Показатель	Индикатор	Значимость (1–5)	Оценка
1	2	3	4	5	6
Направление «Управление подчиненными органами и подразделениями»					
	Распределение и перераспределение нагрузки между подчиненными подразделениями на окружном, региональном и районном уровнях	Количество уголовных дел особой сложности и особой важности в следственных органах на окружном, региональном и районном уровнях	Доля уголовных дел особой сложности и особой важности в следственных органах на окружном, региональном и районном уровнях в общем количестве дел, находящихся в производстве	3	

Предложенный вариант оценочной таблицы дает возможность оценки качественного состояния (в данном случае – распределение и перераспределение нагрузки между подчиненными органами и подразделениями), который отражает наилучший признак проведенной работы, желаемое состояние (мерило) управленческой деятельности, как достижимой величины эффективности работы руководителей следственных подразделений. Учет значимости (коэффициент значимости от 1 до 5) важен с точки зрения «придания веса» тем или иным критериям при оценке производства предварительного следствия, при этом учитывается объем работы, необходимый для достижения конечных результатов.

Оценка (удовлетворительно/неудовлетворительно с диапазоном 60 % – 80 %) должна быть сформирована на основе системного подхода с присущими взаимосвязями и взаимозависимостями и характеризовать способность руководителя гибко реагировать на различные изменения внешних и внутренних факторов, а также внутренних условий оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел в целом, следственного подразделения, в частности, учитывать возможности использования инновационных технологий, обеспечивать стимулирующий эффект к повышению результативности труда при предварительном расследовании уголовных дел.

Предложенные изменения, по мнению авторов статьи, позволяют объективно оценивать эффективность деятельности руководителей следственных подразделений.

В заключение следует отметить, что пути совершенствования методологии оценки эффективности деятельности следственных подразделений будут способствовать поступательному улучшению качества реализации процессуальных и организационных полномочий руководителей следственных подразделений. Главный вопрос заключается в том, как правильно выбрать, интерпретировать и объединить критерии оценки эффективности. Иными словами, критерий служит своему первоначальному назначению тогда, когда в его использовании есть реальная необходимость.

Современная оценка эффективности работы правоохранительных органов требует анализа не только конечных результатов, но и методов, применяемых для их достижения. Это обусловлено тем, что эффективность деятельности в значительной степени зависит от выбора правильных подходов и процессов. Для оценки эффективности деятельности правоохранительных органов необходимо использовать как ведомственные, так и вневедомственные показатели. Эти показатели должны отражать и количественные, и качественные аспекты деятельности органов правопорядка, и его

результаты. Базируясь на анализе различных показателей, можно выявить степень достижения поставленных целей и определить эффективность работы правоохранительных органов. Количественные характеристики позволяют оценить объем исследуемой деятельности. Качественные показатели – эффективность сотрудничества с другими государственными и негосударственными структурами, позволяют оценить ее качество. Таким образом, оценка деятельности правоохранительных органов является многоаспектным процессом, основанном на широком спектре показателей. Это позволяет более точно определить степень достижения целей и реальные результаты работы этих органов.

Кроме того, рассматривая эффективность управленческой деятельности, в том числе и руководителей следственных подразделений, следует отметить, что достаточно сложно выделить наиболее важные критерии, оценка которых способствовала бы ее развитию. Только на основе комплексной оценки деятельности можно проанализировать различные направления, выявить проблемы и принять соответствующие управленческие решения для устранения негативных тенденций.

Список литературы:

1. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / под ред. Л.И. Скворцова. 27-е изд., испр. Москва: Издательство АСТ: Мир и Образование, 2017.
2. Ульянов А.Д. Научный инструментарий оценки эффективности управленческой деятельности в территориальных органах МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 1 (61).
3. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка. Москва: «Альта-Принт» ООО Изд-во «ДОМ XXI век». 2007.

Илья Александрович Фадеев,
*кандидат юридических наук,
старший преподаватель
кафедры теории и методологии
государственного управления
Академия управления МВД России
E-mail: ifadeev6@mvd.ru*

Полицейское дознание в США и Канаде

Аннотация

Статья посвящена особенностям полицейского дознания США и Канады. Отмечены следующие особенности системы дознания США: в уголовном процессе используется институт судебной сделки, сроки расследования не регламентированы, отсутствует институт возбуждения уголовного дела, добытые полицией сведения до суда не признаются доказательствами. Канадский опыт полицейского дознания характеризуется следующими аспектами: в зависимости от субъектов уголовный процесс подразделяется на досудебное и судебное производство, деятельность по обнаружению доказательств строится на розыскных началах, уголовное преследование начинается полицией с момента поступления первичной информации о деянии, содержащем признаки преступления.

Ключевые слова и словосочетания: дознание; судебное заседание; американский уголовный процесс; арест; полицейское дознание Канады.

Как уже отмечалось, в странах англосаксонской системы права чрезвычайно развито суммарное (упрощенное) производство [3]. Такой подход основан на понимании того, что уголовно-процессуальные правоотношения возникают со времени поступления материалов в судебный орган. Определяющим моментом здесь выступает инициатива одной из сторон. Общественный же интерес более свойственен европейской модели досудебной подготовки дела [1].

По утверждению М.А. Пешкова, спецификой американского уголовного процесса является то, что возбуждение уголовного дела осуществляется обвинителем на базе результатов полицейского расследования либо соответствующей деятельности иных органов государственной власти [4].

Необходимость вынесения подобного решения связывается обычно не только с наличием исчерпывающего перечня улик, подтверждающих виновность лица, совершившего преступление, но и с немалой степенью вероятности его осуждения. Известный окружной атторней Лос-Анжелеса К. объяснял такую политику довольно примечательно, намекая на необходимость наличия в подобных ситуациях личной убежденности полицейского в виновности лица, задержанного за преступление, состава уголовно-наказуемого деяния и судебной перспективы уголовного дела [2].

Американское и английское досудебное производство допустимо рассматривать в качестве полицейского с акцентом на ряде принципиальных соображений. Его полномочным субъектом выступает, в основном, полиция, деятельность которой сводится к разведывательным (поисковым) мероприятиям. Регулируется оно подзаконными актами (приказами, инструкциями), а не нормами УПК. Небезызвестны к тому же и прямые запреты на допустимость совершения полицией определенных действий. Наконец, по итогам дознания, законченного полицией, доказательства в их чистом виде не образуются; не оформляются окончательные заключения относительно уголовно-правового спора, выявляются только источники уголовно-релевантной информации, направляемые, по обыкновению, в суд.

Дознание до ареста проводится посредством осмотра места происшествия, выемки, изучения материальных объектов, тайного наблюдения, опроса и личного досмотра фигурантов, обыска помещений, участков местности и т. д., употребления потенциала специальных подразделений, перехвата сообщений и других способов контроля технических каналов связи.

По преступлениям небольшой тяжести задержанный в полицейский участок не сопровождается, у него лишь отбирается обязательство для явки в суд, в котором сформулировано инкриминируемое ему уголовно наказуемое деяние. Заключение под стражу происходит с судебного согласия, а если преступление признается фелонией, то инициатива в этом вопросе исходит от полиции.

Чтобы произвести арест полицейский обязан обладать необходимыми сведениями для утверждения того, что преступное деяние имело место и лицо, подлежащее заключению, является виновным. Если нет потребности в его немедленной изоляции, он вправе для начала заручиться судебным ордером, выдаваемым магистратом при наличии соответствующих оснований. Но по большей части дел о фелониях сотрудник полиции функционирует без ордера.

Офицер полиции в состоянии арестовать лицо, если удостоверится в наличии веских для этого причин. Параллельно он может досмотреть задержанного, его автомобиль и вещи в целях поиска и изъятия оружия, предметов, запрещенных в гражданском обороте, а также иных следов преступления.

Непосредственно после задержания лицо доставляется в полицейский участок или другое оборудованное помещение. Лица, не достигшие совершеннолетнего возраста, размещаются в особом месте (для подростков) и преследуются в надлежащем порядке. При производстве дознания после ареста осуществляется регистрация доставленного, в журнал приводов включаются сведения о нем (имя, время прибытия, вид (род) преступления), после чего он фотографируется и дактилоскопируется. Ему разрешается сделать один телефонный звонок. Он уведомляется об основаниях задержания, обыскивается и помещается в изолятор временного содержания. С этого времени начинается новый этап уголовного процесса, именуемый расследованием после ареста, в ходе которого выполняются следственные действия (предъявление для опознания, выемка образцов для сравнительного исследования, а равно допрос подозреваемого).

В соответствии с правилом «плоды отравленного дерева» вся информация, полученная на основе недопустимых доказательств, устраняется от рассмотрения и оценки. Так, недопустимым может быть признан допрос свидетеля, установленного в результате признания задержанным своей вины под давлением. В случае незаконного (необоснованного) обыска, изъятые в ходе его проведения предметы, их осмотр и экспертное исследование, лишаются юридической силы.

В ходе судебного процесса не разрешаются показания, основанные на слухах. Тем не менее из данного узаконения имеется множество исключений, включая показания полицейского о том, что задержанный признал свою вину в момент ареста или сразу же после него, и пр.

Официально полиция воспринимается в качестве предъявителя уголовного иска. Посему ее работа нацеливается, как правило, на обнаружение обвинительных доказательств, в том числе признания обвиняемого. Ведомственные директивы включают в себя типовые предписания о том, чтобы допрос проводился с тем, чтобы виновность совершителя предполагалась. Опрашивать его рекомендуется о различных подробностях, в частности, о том, почему он пошел на преступление, а не о том, совершал ли он его вообще, и т. д.

Факт признания лица в совершении преступления может использоваться в целях обоснования обвинительного приговора путем показаний о нем сотрудника полиции в судебном процессе (в случае его добровольности). Иными словами, осознанность вины обуславливает и допустимость использования факта «деятельного раскаяния» в качестве доказательства.

Обвиняемый вправе отречься от своих прав, но только добровольно, понимая последствия избранного им решения. В случае если он во всякой стадии уголовного процесса, в том числе, в ходе допроса захочет встретиться с адвокатом, указанное следственное действие должно временно приостанавливаться, ибо участие защитника служит серьезной гарантией против произвола полицейских властей.

Целесообразно осознавать неслучайное зарождение правила о недопустимости доказательств именно в англосаксонском уголовном процессе, поскольку досудебное производство не имеет в нем жесткого законодательного регулирования. Опасность потери добытыми материалами доказательственного значения ситуационно сдерживает сотрудников полиции от противоправных действий. При ином стечении обстоятельств санкция ничтожности будет употребляться не к какой-либо стороне, а к уголовному правосудию в целом.

Специфика американского уголовного процесса заключается еще и в том, что в нем интенсивно используется институт судебной сделки, согласно которому результаты полицейского расследования при определении наказания виновному фактически не перепроверяются судом. Он в ходу уже более полутора десятков лет. Примерно 90 % уголовных дел не подлежит судебному рассмотрению в привычном понимании этого термина. По мнению российских ученых, таким способом достигается заметное удешевление судебных тяжб [2].

В следующую стадию американского уголовного процесса входят подготовительные действия к судебному разбирательству; с этого момента вступает в действие надлежащий метод нормативного правового регулирования, а равно возникают многосторонние (трехсторонние) правоотношения [6].

Что касается Канады, то на ее территории располагается около 800 полицейских формирований (департаментов), деятельность которых схожа с работой полиции Великобритании. Структурно полиция Канады выглядит следующим образом: две провинции Соединенных штатов Квебек и Онтарио имеют региональные полицейские департаменты с общими полномочиями по правовому регулированию; другие провинции обслуживаются Королевской Канадской Конной Полицией (далее – КККП). Она является феде-

ральной полицией Канады и криминальной полицией во всех провинциях, кроме Онтарио и Квебек, выступает в качестве единственного полицейского подразделения на Юконе и в северо-западных владениях (территориях). В ее обязанности входит обеспечение общественной безопасности, а равно координация работы провинциальных (муниципальных) образований.

До середины 1980-х гг. КККП осуществляла не только полицейские функции, но и отвечала за обеспечение национальной безопасности. В мае 1984 г. был принят закон о службе разведки и безопасности, в соответствии с которым к ведению полиции были отнесены полномочия по борьбе с преступностью.

Помимо указанных обязанностей КККП во взаимодействии с другими федеральными ведомствами контролирует перемещение товаров, облагаемых таможенной пошлиной; в число ей полномочий включается также борьба с распространением контрабанды и др.

Главным подразделением центрального аппарата считается директорат. К наиболее значимому, ведающему борьбой с преступностью, относится директорат «С» (борьба с общеуголовной преступностью). Функционируют также: директорат «D» (борьба с изготовлением, транспортировкой и распространением наркотических средств), директорат «Е» (борьба с экономическими преступлениями) и т. д. Сотрудники директората по расследованию преступлений экономической направленности собирают улики, допрашивают свидетелей и подозреваемых, составляют отчеты о проделанной работе и т. п.

Каждая провинция и территория имеет свои управления (кроме Квебека и Онтарио). Начальники территориальных управлений подчинены комиссару полиции. Территориальные управления по своей структуре схожи со структурой центрального аппарата. В них обретает оперативное управление, состоящее из отделов по борьбе с организованной преступностью, незаконным оборотом наркотических средств и др.

Наряду с территориальными управлениями и полицейскими управлениями провинций Квебек и Онтарио на территории Канады действуют полицейские органы муниципалитетов. В большинстве из них имеются подразделения, осуществляющие оперативно-розыскные мероприятия по борьбе с хищениями и преступлениями, посягающими на личность.

В зависимости от субъектов процессуальной деятельности уголовное судопроизводство Канады допустимо делить на две доминирующие стадии: досудебного и судебного производства, где, в свою очередь, имеются обособленные этапы. Так, досудебное произ-

водство состоит из уголовного преследования и предварительного расследования. Первое начинается полицией с того момента, когда поступает первичная информация о деянии, содержащем признаки преступления [5].

В Канаде существует и такое понятие как арест миротворцем без ордера. Согласно данному правилу, офицер охраны порядка может арестовать лицо без ордера в случае обнаружения (задержания) его на месте и во время совершения преступления. Из указанных узаконений существуют некоторые исключения, касающиеся тяжести содеянного, возможности применения в отношении него суммарного (упрощенного) порядка судопроизводства и др. В подобных ситуациях сотрудник полиции ограничивается выдачей лицу повестки в суд.

Завершая обозрение полицейского дознания в странах англосаксонской системы права, целесообразно сделать некоторые выводы.

Сотрудники полиции осуществляют здесь, главным образом, не процессуальные, а административные полномочия, так как первые проявляются исключительно тогда, когда имеется три субъекта правоотношения: сторона обвинения, сторона защиты и суд.

На означенных этапах функционирует только полиция (подозреваемый не считается стороной), а суд контролирует правомерность действий сотрудников внесудебных органов.

Полицейское дознание зиждется на розыскных (поисковых) началах. Добытые данные становятся предметом судебного рассмотрения. Только судья решает, следует ли доверять показаниям офицеров и собранным ими документам.

Список литературы:

1. *Боботов С.В.* Буржуазная юстиция: состояние и перспективы развития. Москва, 1989.
2. *Булатов Б. Б., Николюк В.В.* Уголовный процесс зарубежных стран: лекция. Омск, 1999.
3. *Николайчик В.М.* Полиция: структура и функции // США: Экономика. Политика. Идеология. 1990. № 8.
4. *Пешков М.А.* Особенности возбуждения уголовного дела в уголовном процессе США // Следователь. 1997. № 2.
5. *Судейманова С.Т.* Уголовное право Канады: основные институты Общей части, их особенности, эволюция: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2013.
6. URL: <https://student-servis.ru/spravochnik/stadiya-politsejskogo-vnesudebnogo-rassledovaniya-anglii-i-ssha/> (дата обращения: 23.08.2023).

Николай Львович Халезов,
адъюнкт 3-го факультета
Академия управления МВД России
E-mail: n_khalezov@mail.ru

К вопросу об организации деятельности органов внутренних дел по противодействию коррупционным преступлениям

Аннотация

Актуальность проблем, связанных с правовым регулированием и организацией деятельности по противодействию коррупционным преступлениям не снижается, не смотря на постоянно и планомерно проводимые государством антикоррупционные мероприятия. Процесс выработки и внедрения эффективных практических мер, реализуемых в сфере государственной антикоррупционной политики, проводится в рамках Национального плана противодействия коррупции на период 2021–2024 гг. Рассматривается организация деятельности по противодействию коррупционным преступлениям в органах внутренних дел как положительный пример организации деятельности по противодействию коррупционным преступлениям.

Ключевые слова и словосочетания: коррупция; противодействие коррупционным преступлениям; должностные лица; антикоррупционная политика; органы внутренних дел.

Одним из главных приоритетов в различных направлениях деятельности органов внутренних дел Российской Федерации является полноценная, качественно функционирующая система противодействия коррупционным преступлениям. С этой целью на постоянной основе принимаются меры уполномоченными должностными лицами по совершенствованию антикоррупционной деятельности как внутри правоохранительной системы, так и в иных органах публичной власти. В средствах массовой информации, на официальных сайтах правоохранительных ведомств регулярно появляется информация о задержании и привлечении к ответственности за совершение коррупционных преступлений не только «мелких» чиновников и их руководителей [21], но и сотрудников правоохранительных органов, в чьи профессиональные обязанности, в том числе входит противодействие коррупции [2, 3, 6].

Подтверждение того, что реализуемая в России государственная политика по противодействию коррупционным преступлениям требует постоянного совершенствования, мы находим в итоговом докладе в Совете Федерации Генерального прокурора Российской Федерации И. Краснова: в 2022 г. с коррумпированных чиновников в доход государства было взыскано рекордные 90 млрд. руб. За грубые нарушения антикоррупционного законодательства было уволено свыше 500 лиц. Количество выявленных фактов взяточничества, совершенных организованными группами и преступными сообществами, увеличилось более чем на 50 % [8]. Данные результаты являются наглядным доказательством возрастающей эффективности правоохранительной деятельности по противодействию коррупционным деяниям.

С учетом того, что расследование значительного количества уголовных дел, связанных с коррупционной преступностью, находится в компетенции следователей Следственного комитета Российской Федерации достаточно интересными нам представляются сведения, приведенные руководителем данного ведомства А. И. Бастрыкиным в интервью РИА Новости по итогам работы за 10 месяцев 2022 г. А. И. Бастрыкин проинформировал, что было расследовано свыше 23 000 коррупционных преступлений (на 17 % больше, чем в прошлом году), по которым в суды направлено 8 796 уголовных дел (рост около 10 % (80 911)). За коррупционные преступления в сфере оборонно-промышленного комплекса привлечены к ответственности 60 лиц и 250 лиц – по коррупционным преступлениям, связанным с госзакупками и госконтрактами, в числе которых 27 – за преступления, совершенные при реализации гособоронзаказа. За период с 2011 г. перед судом предстали свыше 72 000 должностных лиц, дела в отношении которых расследовали следователи Следственного комитета Российской Федерации и его территориальных подразделений. Сумма ущерба по делам составила около 220 млрд. руб. (возмещено свыше 48 млрд. руб., а на 148 млрд. руб. был наложен арест на имущество обвиняемых) [1].

Данные изложенные в выступлениях процитированных нами высокопоставленных чиновников, в сферу профессиональной деятельности которых входит осуществление контрольно-надзорных полномочий в отношении соблюдения требований законности должностными лицами и государственными чиновниками в ходе исполнения служебных обязанностей, иллюстрируют наличие в органах публичной власти существенных ресурсов для организации действенной системы противодействия коррупционным преступлениям.

Субъекты коррупционных преступлений, как правило, совершают уголовно-наказуемые деяния путем нарушения установленных на законодательном либо ведомственном уровнях требований, определяющих регламентацию распорядительных полномочий, с целью противоправного извлечения незаконных доходов либо иной материальной выгоды.

Данные действия создают общественную опасность, связанную не только с тем, что они «подрывают» авторитет и легитимность деятельности органов публичной власти, основы ее функционирования, но и нивелируют само понятие «государственности», что постепенно может привести к «разбалансировке» всей десятилетиями выстраиваемой системы органов государственной власти.

Создание полноценной системы мер, направленной на повышение эффективности деятельности по противодействию коррупционным преступлениям, возможно только при наличии четких и объективных знаний о причинах, приводящих к совершению таких преступных деяний. Основной фактор связан с наличием у субъектов коррупционных преступлений – должностных лиц – властных полномочий, дающих права и обязанности по принятию от имени органов публичной власти юридически значимых решений. К ним относятся как возможность назначения недобросовестным руководителем определенного лица на «проплаченную» им должность, так и принятие за денежное вознаграждение любым должностным лицом решения, прямо наносящего ущерб государству или его национальной безопасности. Причин, приводящих к тому, что «коррупционер» организует (либо участвует) коррупционную схему, как правило, больше. К ним относятся также корыстные действия по незаконному извлечению материальной или иной выгоды, а также целый комплекс иных, социально-значимых причин (оплата дорогостоящего лечения, «старые» или внезапные долги и т. д.), ничуть не оправдывающие субъектов коррупционных преступлений. При выработке системного комплекса антикоррупционных мер, необходимо учитывать профессиональную сферу деятельности должностных лиц.

Одна из наиболее значимых причин коррупционных преступлений – усилия отдельных должностных лиц к максимальному удовлетворению своих материальных потребностей независимо от суммы легально получаемого денежного обеспечения. Именно она является основной по сравнению с иными, такими как карьерный рост, ложно понятое интересы службы и пр.

В качестве примера проанализируем организацию деятельности по противодействию коррупционным преступлениям в подразделе-

ниях системы Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – Министерство, МВД России). По мнению исследователей вопросов противодействия коррупционным преступлениям в органах внутренних дел [16], достижение положительных результатов в этой сфере возможно будет достигнуть только в том случае, если возможность участия в любой коррупционной схеме будет для сотрудника экономически невыгодной и нецелесообразной. Как считают А. Е. Федюнин и В. Ю. Алфёров, с учетом значимости экономических факторов при планировании антикоррупционных мероприятий, необходимо разработать дополнительную систему мер, направленную на обеспечение различных социальных гарантий сотрудникам [19].

Субъектами наиболее серьезных, тяжких коррупционных преступлений, как правило, являются сотрудники органов внутренних дел, имеющие существенный стаж трудовой деятельности. Они имеют определенный административный ресурс, служебный опыт, наработанные коррупционные связи. В диссертационном исследовании А. А. Тирских, на основе полученных эмпирических данных, убедительно доказывает, что субъекты коррупционных преступлений – сотрудники, имеющие срок службы свыше пяти лет. Данное обстоятельство необходимо учитывать руководителям подразделений при планировании мероприятий по предупреждению коррупционных преступлений в среде своих подчиненных [18]. Подтверждением данных результатов является информация в средствах массовой информации о возбуждении уголовного дела в отношении высокопоставленных офицеров по фактам организации и участия в преступном сообществе, деятельность которого была связана с получением взяток от предпринимателей [7].

Отметим, что тема организации деятельности по противодействию коррупционным преступлениям в территориальных органах МВД России для Министерства отнюдь не нова. Еще до последнего значительного реформирования МВД России и его территориальных органов Президентом Российской Федерации в его выступлении на расширенном заседании коллегии МВД России в феврале 2010 г. противодействие коррупционным преступлениям было поставлено среди приоритетных задач органов внутренних дел [14].

Министром внутренних дел Российской Федерации генералом полиции В. А. Колокольниковым неоднократно подчеркивалось [4, 5, 11, 17], что деятельность по противодействию коррупционным преступлениям в подразделениях системы МВД России никогда не сведется к очередной «кампании», но представляет собой действенный элемент государственной антикоррупционной

политики. С этой целью Министерством на постоянной основе проводится комплекс системных антикоррупционных мер, направленных на противодействие коррупционным преступлениям, субъектами которых могут стать сотрудники органов внутренних дел. Разработанный комплекс антикоррупционных мер в органах внутренних дел коррелируется с Национальным планом противодействия коррупции на 2021–2024 гг.¹

Основные направления, по которым организована антикоррупционная деятельность в подразделениях системы МВД России, заключаются:

1) в осуществлении контроля за доходами, имуществом, обязательствами имущественного характера и расходами сотрудников органов внутренних дел, их супругов и несовершеннолетних детей.

Данные сведения должны предоставляться ежегодно. Отказ от их предоставления, равно как и предоставление ложных сведений является основанием увольнения сотрудника.

2) в подготовке законопроектов и ведомственных нормативных правовых актов в части материального возмещения вреда, причиненного коррупционными преступлениями, субъектами которых являются сотрудники органов внутренних дел, охраняемым законом интересам.

Данное направление реализуется путем отчуждения у сотрудника имущества, обосновать законность приобретения и владения которым он не смог, привлечение данного сотрудника не только к дисциплинарной и материальной, но и к иным видам ответственности.

3) в ротации кадров органов внутренних дел, относящихся к категориям высшего и старшего начальствующего состава – руководителей территориальных органов внутренних дел и их заместителей, являющейся эффективным и действенным направлением профилактики коррупционных преступлений.

4) в привитии сотрудникам органов внутренних дел духа нетерпимости к коррупции и совершению коррупционных преступлений.

Это направление организации деятельности по противодействию коррупционным преступлениям в подразделениях системы МВД России реализуется в рамках различного рода учебных программ, специальных учебных дисциплин и т. п., преподаваемых обучающимся сотрудникам органов внутренних дел (полиции) в пери-

¹ О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 16 августа 2021 г. № 478. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

од их обучения, дополнительного обучения и дополнительного профессионального образования в образовательных организациях системы МВД России [12, 20].

Можно согласиться с позицией Д. В. Деккерта, что противодействие коррупционным преступлениям начинается непосредственно после «погружения» вновь принятого сотрудника органов внутренних дел в служебно-учебную среду вуза или иной образовательной структуры МВД России [9].

В. В. Евстифеевым высказывалось мнение, что образовательные организации в рамках противодействия коррупционным преступлениям не должны «замыкаться в своих границах», но транслировать образовательные антикоррупционные программы, методики антикоррупционного поведения и заблаговременного выявления признаков коррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел в территориальные органы внутренних дел для их использования в профилактической антикоррупционной работе их руководителей с подчиненным личным составом [10].

5) в обязательности незамедлительного уведомления в письменном виде сотрудником территориального органа внутренних дел своего непосредственного руководителя (начальника, командира) о поступлении ему предложения о даче взятки, равно как и предложения о совершении иного коррупционного преступления.

В случае, если предложение содержит в себе признаки уголовно-наказуемого деяния, информация о данном факте незамедлительно подлежит регистрации в дежурной части органа внутренних дел для проведения соответствующей проверки.

6) в обязательности незамедлительного сообщения сотрудником органа внутренних дел (полиции) своему непосредственному руководителю о факте возникновения у него ситуации конфликта интересов.

Данная информация должна быть публично рассмотрена на заседании комиссии по урегулированию возникающих конфликтов интересов органа внутренних дел с последующим принятием юридически значимых решений, в форме подтверждения наличия или отсутствия соответствующего конфликта интересов. В том случае, когда информация о возникшем конфликте интересов находит свое подтверждение, комиссия обязана предложить руководителю территориального органа внутренних дел конкретные шаги по его урегулированию.

7) в постоянном мониторинге руководством МВД России и специализированными подразделениями зарубежного и отечественного опыта противодействия коррупционным правонарушениям.

Данный опыт в соответствии с установленным порядком организации правовой работы [13] используется как для информирования территориальных органов МВД России в различных обзорах, так и для подготовки заявок для проведения научных исследований и разработок инновационных антикоррупционных предложений методических рекомендаций в образовательных и научных организациях системы МВД России.

Именно такой полноценный комплекс взаимосвязанных и согласованных мероприятий и приводит к существенному повышению эффективности антикоррупционной деятельности в подразделениях системы МВД России [15].

Список литературы:

1. Бастрыкин: каждый коррупционер рано или поздно ответит перед законом. URL: <https://ria.ru/20221208/bastrykin-1837126991.html?ysclid=lo2krae4rh333247402> (дата обращения: 12.09.2023).
2. Биткойны на 1,6 млрд. руб. экс-следователя Марата Тамбиева обращены в доход государства. URL: <https://rg.ru/2023/06/19/reg-cfo/bitkoiny-na-16-mlrd-rublej-eks-sledovatelja-marata-tambieva-obrashcheny-v-dohod-gosudarstva.html?ysclid=lo2ktnw6dl698490435> (дата обращения: 13.08.2023).
3. Бывшим начальнику УМВД по городу Екатеринбург и заместителю председателя правления банка предъявлено обвинение во взяточничестве. URL: <https://sledcom.ru/news/item/1502369/> (дата обращения: 10.05.2023).
4. В. Колокольцев: коррупция и злоупотребления среди сотрудников ГИБДД остаются высокими. URL: <https://tass.ru/obschestvo/12571403?ysclid=lo2lbtfstj74401596> (дата обращения: 15.06.2023).
5. Владимир Колокольцев: коррупция глубоко проникла в правоохранительную сферу. URL: <https://rg.ru/2011/04/25/sfera-anons.html?ysclid=lo2letidv1393252747> (дата обращения: 15.06.2023).
6. В Москве арестовали главу отдела экономической безопасности УВД по СВАО за взятку. URL: <https://iz.ru/1375564/2022-08-05/v-moskve-arestovali-glavu-otdela-ekonomicheskoi-bezopasnosti-uvd-po-svao-za-vzjatku> (дата обращения: 14.05.2023).
7. В Ростове офицеров МВД заподозрили в получении взятки на 25 млн. рублей. URL: <https://rg.ru/2023/04/11/reg-ufo/v-rostove-oficerov-mvd-podozrevaiut-v-poluchenii-vzjatok-na-25-mln-rublej.html?ysclid=lo2lk5dwhh714442632> (дата обращения: 15.06.2023).
8. Генпрокурор Краснов: за 2022 год с коррумпированных чиновников взыскали рекордные 90 млрд. руб. URL: <https://www.>

kommersant.ru/doc/5953999?ysclid=lo2lo56vh0167719893 (дата обращения: 13.06.2023).

9. *Деккерт Д.В.* Формирование антикоррупционной направленности в поведении сотрудников органов внутренних дел // Надежность и компетентность: актуальные направления психологического обеспечения подразделений полиции: сборник материалов конференции. Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2017.

10. *Евстифеев В.В.* Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в правоохранительной деятельности органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2010. № 2.

11. Интервью главы МВД Владимира Колокольцева о коррупции и громких увольнениях. URL: <http://новости-москвы.ru-an.info/новости/интервью-главы-мвд-владимира-колокольцева-о-коррупции-и-громких-увольнениях/> (дата обращения: 15.06.2023).

12. *Кабанов П.А.* Инновации антикоррупционного образования в России: проблемы и перспективы // Актуальные проблемы государственно-правовых преобразований в России: история и современность: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, приуроченной к 250-летию со дня рождения выдающегося государственного деятеля, реформатора и ученого М.М. Сперанского. Белгород, 2022.

13. *Кононов А.М.* Рассмотрение особенностей организации правовой работы в образовательных организациях МВД России. Обмен опытом организации и осуществления правовой работы в образовательных организациях МВД России // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2014. № 4 (66).

14. Программное выступление Президента России на коллегии МВД. URL: <https://www.pravda.ru/news/politics/1018427-medvedev/> (дата обращения: 22.06.2023).

15. Оценка уровня коррупции в органах, организациях, подразделениях МВД России и эффективности принимаемых антикоррупционных мер: аналитический обзор. Москва: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2022.

16. *Сторчилова Н.В.* Коррупция в органах внутренних дел и ее предупреждение: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2010; *Ломов А.М.* Административно-правовые аспекты противодействия коррупции в органах внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2009 и др.

17. Текст официального выступления В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России. URL: <https://мвд.рф/document/3172398> (дата обращения: 15.06.2023).

18. *Тирских А.А.* Региональная криминологическая характеристика коррупции в органах внутренних дел (по материалам Восточно-Сибирского региона): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2006.

19. *Федюнин А. Е., Алфёров В.Ю.* Выявление коррупционных преступлений в экспертно-криминалистических учреждениях органов внутренних дел // Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 2: Юридические науки. 2015. № 2 (7).

20. *Халезов Н. Л., Ищук Я. Г., Шкабин Г. С.* К вопросу формирования программы антикоррупционного образования для высших учебных заведений России. Известия высших учебных заведений. Технология текстильной промышленности. 2021. № 1 (391).

21. Экс-замглавы Центрального управления Ростехнадзора получил тюремный срок за взятки. URL: <https://tass.ru/proisshestviya/14687251?ysclid=lo2n3ronws803844310> (дата обращения: 10.05.2023).

Елена Геннадьевна Чернова,
*кандидат юридических наук,
заместитель начальника кафедры
организации деятельности
органов внутренних дел
центра командно-штабных учений
Академия управления МВД России
E-mail: helen_black2008@mail.ru*

Отдельные аспекты организации правового контроля в деятельности руководителей территориальных органов МВД России

Аннотация

На основе действующего законодательства в статье рассматривается взаимосвязь контрольной функции субъекта правового контроля – руководителя территориального органа МВД России с организацией правового контроля в виде проведения правовой экспертизы проектов правовых актов и иных актов управления территориального органа.

Ключевые слова и словосочетания: *руководитель территориального органа МВД России; управленческое решение; правовой контроль; правовая экспертиза; законность.*

В структуре правовой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) первостепенная роль отводится правовому контролю, направленному на обеспечение законности принимаемых правовых актов и соблюдения законодательства Российской Федерации при осуществлении правоприменительной деятельности¹. В ходе него проводятся юридическая и антикоррупционная экспертиза проектов нормативных актов, оценка законности принятых ведомственных документов и контролируется их выполнение [3].

К основным задачам ведомственного правового регулирования и юридического сопровождения относится повышение эффективности правового контроля как средства укрепления законности и правомерности управленческих решений, мониторинг приня-

¹ Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России: приказ МВД России от 5 января 2007 г. № 6.

тых правовых актов на их соответствие законодательству Российской Федерации.

Аналогичным образом в науке правовой контроль определяется как проверка реального состояния дел, анализ и оценка результатов реализации управленческих решений на соответствие действующему законодательству [1, с. 276; 2, с. 184]. При этом основную цель данного вида контроля Ю.А. Случевская обоснованно связывает с осуществлением режима законности [4, с. 17].

В силу действующего правового регулирования руководитель территориального органа МВД России (далее – руководитель или начальник территориального органа любого уровня, помимо правовых подразделений и вышестоящих структурных подразделений территориальных органов в отношении нижестоящих, выступает субъектом правового контроля и несет ответственность за ее организацию.

Остановиваясь на анализе наиболее распространенной формы правового контроля, предусматривающей проведение правовой экспертизы правовыми подразделениями территориальных органов проектов приказов и иных актов управления, следует отметить, что в силу п. 15 Правил подготовки правовых актов в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденных приказом МВД России от 26 декабря 2018 г. № 880¹ (далее – Правила), подготовка таких документов обеспечивается начальниками структурных подразделений территориального органа МВД России. Начальник территориального органа и сотрудники правового подразделения несут персональную ответственность за качество правовой экспертизы².

Проведение правовой экспертизы является ключевой формой правового контроля в силу значительности ее объема. Так, согласно статистическим данным³ в 2002 г. органами, организациями, подразделениями системы МВД России согласовано 1,44 млн. проектов правовых актов; 556,3 тыс. документов по вопросам деятельности органов, организаций, подразделений; 284,6 тыс. проектов государственных контрактов (гражданско-правовых договоров) и дополнительных соглашений к ним, документаций о закуп-

¹ Об утверждении Правил подготовки правовых актов в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 декабря 2018 г. № 880.

² Пункт 42 Наставления по организации правовой работы в системе МВД России, утвержденного приказом МВД России от 5 января 2007 г. № 6.

³ О совершенствовании статистической отчетности о состоянии правовой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 16 мая 2016 г. № 250.

ке¹. 88,9 % данной работы приходится на территориальные органы, а учитывая штатную численность правовых подразделений системы МВД России, средняя нагрузка на одного юрисконсульта по проведению правовой экспертизы составляет более 800 проектов документов в год. Конечно, данное значение носит условный характер, не учитывает специфику и степень загруженности юрисконсультов конкретных территориальных органов, но со всей очевидностью свидетельствуют о количестве реализованных руководителями территориальных органов управленческих решений.

Помимо установленного в Правилах перечня проектов правовых актов и иных актов управления, подлежащих обязательной правовой экспертизе (федеральный перечень), содержится требование о включении в указанный список приказов и распоряжений по основной деятельности, а также приказов по личному составу (в зависимости от организационно-штатного обеспечения правового подразделения). Такой порядок определяется решением начальника территориального органа МВД России на региональном уровне и распространяется на подчиненные органы. В этой связи в настоящее время в каждом территориальном органе МВД России определен свой перечень правовых актов, подлежащих правовой экспертизе (субъектовый уровень), который устанавливает дифференцированный управленческий подход в зависимости от потребностей территориального органа и условий осуществления им оперативно-служебной деятельности [3].

Наиболее значительными по правовым последствиям и оказываемому влиянию на права и законные интересы сотрудников являются управленческие решения, которые реализуются руководителями территориальных органов в форме приказов об увольнении и наложения дисциплинарных взысканий [5].

В связи с этим представляется закономерной озабоченность Договорно-правового департамента МВД России относительно качества проведенных правовых экспертиз управленческих решений. Наличие фактов отмены судами и контрольно-надзорными органами изданных приказов и иных актов управления территориальных органов (в 2022 г. отменено 355 приказа, из них – 232 приказа о наказании и увольнении; 49 заключений по результатам служебных проверок) свидетельствует о просчетах не только сотрудников правовых подразделений, но и руководителей различных звеньев системы МВД России.

¹ Обзор основных результатов правовой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации за 2022 год: указание МВД России от 27 марта 2023 г. № 1/3290.

При этом основными причинами удовлетворения требований сотрудников органов внутренних дел при их обращении в суды являются: нарушение процедуры увольнения или наложения дисциплинарного взыскания, недоказанность объективной стороны дисциплинарного проступка¹.

Частью 7 ст. 74 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² руководители территориальных органов отнесены к субъектам дисциплинарной и материальной ответственности в случае принятия ими незаконных решений об увольнении сотрудника со службы, отстранении от должности или переводе на другую должность.

Таким образом, от соответствия управленческих решений действующему законодательству и складывающейся обстановке, профессионализма и грамотности руководителя территориального органа и остальных субъектов правового контроля зависит защищенность подчиненного личного состава и организационная устойчивость территориального органа [1, с. 139–140].

Список литературы:

1. *Ануров Ф. Ф. и др.* Организация управления органами внутренних дел: учебник / под общ. ред. А. М. Кононова, И. Ю. Захватава. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: ДГСК МВД России, 2017.
2. *Кремнев Р. Н.* К вопросу об истории становления правового контроля МВД России // Юридический вестник Самарского университета. 2020. № 6 (1).
3. Основы правовой работы в системе МВД России: бюллетень правового информирования / под ред. А. Г. Авдейко. Москва: ДПД МВД России, 2023.
4. *Случевская Ю. А.* Организация и осуществление правового контроля в системе управления органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2010.
5. Совершенствование дисциплинарной практики в органах, организациях и подразделениях МВД России: методические рекомендации. Москва: ДГСК МВД России, 2020.

¹ Информационно-аналитический обзор о результатах судебно-исковой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2022 году: указание МВД России от 24 марта 2023 г. № 25/13897.

² О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Лела Васильевна Чхутиашвили,
*доктор экономических наук, доцент,
профессор кафедры управления и экономики
Московский государственный
юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

Современные вызовы и тенденции в государственном управлении: цифровизация российского бизнеса

Аннотация

Цифровизация – процесс, коснувшийся всех сфер жизни современного общества. Сектор государственного и муниципального управления подвергается внедрению цифровых технологий, которые, несомненно, оказывают влияние на повышение эффективности и результативности предоставления государственных услуг. Государство уделяет особое внимание разработке и принятию нормативных правовых актов, направленных на снятие барьеров, препятствующих развитию цифровой экономики, в частности цифровизации бизнеса.

Ключевые слова и словосочетания: *государственное управление; цифровизация; кибербезопасность; бизнес; автоматизация; благосостояние.*

Цифровые технологии позволяют улучшить качество государственных услуг, повысить эффективность и результативность государственного управления, а также лучше использовать потенциал удаленных территорий для связи предпринимателей.

В настоящее время работа по переводу российского бизнеса в цифровой формат ведется в рамках проекта «Национальная цифровая экономика»¹: уже был урегулирован ряд вопросов, а именно: правовой статус самоисполняемых контрактов², порядок привлечения инвестиций с помощью краудфандинговых платформ³. Также

¹ Нормативное регулирование цифровой среды. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/ (дата обращения: 10.04.2023).

² О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

были предоставлены российскому бизнесу льготы по НДС при экспорте IT-услуг¹; внесены изменения в законодательство, предусматривающие переход от бумажных трудовых книжек к учету сведений о работниках в электронной форме².

Государство уделяет особое внимание разработке и принятию нормативных правовых актов, направленных на снятие барьеров, препятствующих развитию цифровой экономики, в частности цифровизации бизнеса [1]. Цифровизация российского бизнеса сегодня является выгодным вкладом в будущее (гибкие системы управления, цифровые товары и услуги, сокращение времени на принятие решений, повышение качества обслуживания клиентов, снижение затрат на персонал), но в то же время здесь имеются и риски.

В условиях, когда множество предпринимателей используют в своем бизнесе цифровые технологии, могут возникнуть споры, связанные с такими сферами, как авторское и патентное право, а также качеством товаров и услуг и ответственностью продавцов. Одним из способов разрешения данной проблемы может быть предоставление тяжущимся сторонам возможности разрешить спор во внесудебном порядке, а посредством специальной онлайн платформы на базе определенного реестра, где содержатся данные, по которым возник спор. Судебное разбирательство в этом случае будет лишь крайним механизмом разрешения спора, в случае, если решить вопрос во внесудебном порядке не удалось. Подобная инициатива уже реализована, например, на торговой площадке AliExpress. На государственном же уровне в России были попытки создать похожий механизм, но на данный момент он не был полностью реализован.

Другой проблемой, связанной с цифровой экономикой, является развитие финансовых цифровых технологий, таких как электронные кошельки и криптовалюты. Однако это также создает новые правовые вопросы, связанные с защитой прав на интеллектуальную собственность и ответственностью за их нарушения. Они являются совершенно новой бизнес-моделью, поскольку использованная в их

¹ О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 9 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах»: Федеральный закон от 15 апреля 2019 г. № 63-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О внесении изменений в Федеральный закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования»: Федеральный закон от 16 декабря 2019 г. № 436-ФЗ; О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части формирования сведений о трудовой деятельности в электронном виде: Федеральный закон от 16 декабря 2019 г. № 439-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

основе блокчейн-технология представляет собой децентрализованную базу данных. Она предназначена для проведения безопасных и надежных транзакций. Помимо этого, криптовалюту можно задействовать для хранения и инвестирования в различные проекты, так как она, по сути своей, является цифровым активом, не имеющим физического выражения. Стоит учесть и тот факт, что криптовалюта пока не является законным средством платежа в большинстве стран мира, в связи с чем возникает проблема недостатка законодательной базы для регулирования данной сферы, а отсюда вытекает вопрос о налогообложении доходов от использования криптовалют и других активов.

Не менее актуальной является и проблема искусственного интеллекта. Здесь возникает сразу два вопроса: первый связан с правосубъектностью искусственного интеллекта, а второй – с рисками его использования как инструмента киберпреступности. Данные вопросы также пока остаются нерешенными, как и защита тесно связанных с этим персональных данных.

С развитием технологий «интернета вещей» и «больших данных» появилась возможность сбора и использования большого количества персональных данных, что создает риски для конфиденциальности и безопасности данных потребителей. На данный момент основными стратегиями по борьбе с указанными проблемами являются прозрачность и альтернативность. Продавцов цифровых товаров и услуг обязывают предупреждать о случаях, когда к данным пользователей будет осуществлен доступ или же данные будут переданы третьим лицам, а также предоставлять возможность отказаться от передачи и обработки своих данных.

Таким образом, цифровизация предпринимательской деятельности становится одним из важнейших аспектов цифровой экономики. Основными проблемами цифрового бизнеса являются защита прав на интеллектуальную собственность и защита прав потребителей. Нынешняя реальность содержит в себе не только потенциал для быстрого и эффективного обмена информацией, ресурсами и услугами, но и угрозу возникновения теневой экономики при неправильной организации правовых механизмов.

Список литературы:

1. *Чхутиашвили Н.В.* Цифровизация рабочих мест как фактор роста экономической эффективности // Государство и право России в современном мире: сборник докладов XII Московской юридической недели: в 5 ч. Москва, 2023. Ч. 1.

Валентина Николаевна Юрченкова,
*старший инспектор отделения информации
и общественных связей
Академия управления МВД России
E-mail: yurchenkovav@bk.ru*

Оксана Ильинична Ильянова,
*кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории и методологии
государственного управления
Академия управления МВД России
E-mail: ilyanova_oksana@mail.ru*

Институциональные механизмы регулирования взаимодействия органов внутренних дел и средств массовой информации

Аннотация

Статья посвящена проблемам взаимодействия органов внутренних дел и средств массовой информации в части познания институциональных механизмов регулирования их взаимодействия, которые имеют многоуровневую и многоаспектную структуру, являются предметом научного познания в представленной научной статье.

Ключевые слова и словосочетания: органы внутренних дел; средства массовой информации; механизмы регулирования; институциональные механизмы регулирования взаимодействия.

В современных условиях деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и институтов гражданского общества следует обратить внимание на значимость своевременного, всестороннего взаимодействия органами внутренних дел (далее – ОВД) и институтов гражданского общества, в части формирования эффективного механизма его регулирования.

Решая исследовательскую задачу, поставленную в данной научной статье, которая заключается в познании институциональных механизмов регулирования взаимодействия ОВД со средствами массовой информации (далее – СМИ), важно: во-первых, рассмотреть понятие «механизмы регулирования взаимодействия»; во-вторых, изучить многоуровневую и многоаспектную структуру механизмов регулирования взаимодействия; в-третьих, познать

специфику институциональных механизмов регулирования взаимодействия.

Выстраивая в сложной геополитической и социально-экономической ситуации государственное управление, ставя на разрешение стратегические задачи оперативно-служебной деятельности правоохранительных органов, в 2021 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин на заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – Министерство, МВД России) особо подчеркнул, что «граждане России ждут большей эффективности от всех уровней власти, от всех государственных ведомств, в том числе от правоохранительных»¹.

Совершенно очевидно, что формирование отвечающего современным условиям, инновационного и эффективного механизма регулирования взаимодействия ОВД и институтов гражданского общества позволит перейти на новый уровень данной управленческой деятельности. Потребность в модернизации системы взаимодействия ОВД и институтов гражданского общества не теряет своей актуальности не только по причине закрепления указанного на государственном уровне в документах стратегического планирования, а также в связи с необходимостью консолидации усилий по противодействию современным вызовам и угрозам.

Осуществляя правоохранительную деятельность при непрерывном взаимодействии (сотрудничестве) ОВД с важнейшим социальным институтом гражданского общества – СМИ, необходимо основываться на совокупности критериев, показателей и индикаторов оценки результатов данного взаимодействия, анализ и прогноз которых обеспечивает достижение эффективности и дальнейшего развития указанной деятельности [9].

В процессе взаимодействия вышеуказанные субъекты имеют четко регламентированные функции, особенности реализации которых закреплены путем многоуровневой иерархии конституционных норм, системы нормативных правовых актов международного, национального законодательства, локальных правовых актов и др.

Наиболее часто в научных исследованиях понятие «взаимодействие» определяется как деятельность – способ осуществления взаимосвязей с точки зрения деятельностного процесса. Именно в данном качестве деятельность в процессе взаимодействия характеризуется наличием обратной связи между субъектами. Так, СМИ

¹ Расширенное заседание коллегии МВД России 3 марта 2021 г. // Официальный сайт Президента Рос. Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/persons/310/events/copy/65090> (дата обращения: 23.05.2023).

с точки зрения наличия обратной связи, анализируя и обобщая интересы граждан, имеют возможность интерпретировать и уведомлять органы государственной власти, в том числе осуществляющие правоохранительные функции, о наличии тех или иных проблем, о степени общественной реакции, аккумулировать и формировать общественное мнение относительно действий и намерений властей, обеспечивая им поддержку или, наоборот, способствуя консолидации протестных настроений [1, с. 140]. Соответственно ОВД, осуществляя свою деятельность на основе таких принципах как законность, гласность, открытость, публичность, общественное доверие и поддержка граждан, должно непрерывно реализовывать возложенные компетенции.

Ряд ученых, раскрывая сущность взаимодействия, выделяют субъективные и объективные условия и факторы. При этом к субъективным относятся зависящие от субъектов взаимодействия, их поведения и восприятия действительности, осознанные взаимоотношения в процессе осуществления взаимосвязей. В числе объективных можно выделить взаимосвязи, не зависящие от субъектов взаимодействия, при этом условия и факторы опосредованно оказывают влияние и контроль за содержанием и характером процесса взаимодействия.

По своей сути взаимодействие ОВД и СМИ это непрерывный, целенаправленный процесс, осуществляемый в соответствии с нормативно-правовыми актами, на взаимовыгодной основе для достижения задач, стоящих перед ОВД. Осуществление основных полномочий, закрепленных в Указе Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» и решение задач возможно путем комплексной реализации всех функций социального управления.

Непрерывный и целенаправленный процесс взаимодействия ОВД и СМИ основывается на принципах теории управления и теории научной организации управленческого труда в сфере правоохранительной деятельности. В современных условиях приемы, методы и средства НОТ трансформируются под воздействием переходных общественных отношений, модифицирующихся в процессе реализуемой политики цифровизации [8].

Важно сформировать оптимальную систему взаимодействия. В связи с этим особое значение имеют механизмы регулирования взаимодействия ОВД и СМИ, в качестве составных элементов

которых выделяют: институциональные, социально-стратификационные, социокультурные, социально-организационные механизмы [3, с. 25–30].

Механизмы регулирования взаимодействия ОВД и СМИ призваны всеми структурно-содержательными элементами оказывать непосредственное воздействие на рассматриваемый деятельностный процесс. Институциональные, социально-стратификационные, социокультурные, социально-организационные критерии, показатели и индикаторы, в своей совокупности позволяют комплексно оценивать эффективность данного взаимодействия [10, с. 66–72].

Познание институциональных механизмов регулирования взаимодействия ОВД и СМИ как одного из видов целенаправленной деятельности позволяет упорядочить данный институт, выявив проблемы субъектов взаимодействия и их взаимосвязей в процессе взаимодействия, пути преодоления проблем и, как следствие оптимизации.

Институциональный механизм направлен на обеспечение эффективного достижения целей и задач взаимодействия ОВД и СМИ посредством [4, с. 112]:

- *институциональных норм*, закрепляющих категории и их понятия, правила, процедуры, санкции, субъектов взаимодействия и их статус, объекты взаимодействия;

- *институциональных инструментов* – средства, правила, процедуры, направленные на достижение целей и задач взаимодействия;

- *санкций* – меры воздействия;

- *институциональных единиц*, которые объединяют вертикальные и горизонтальные иерархически связи, субъекты взаимодействия (уполномоченные лица, создающие правила, осуществляющие процедуры, контроль и санкции), объекты взаимодействия (сотрудники ОВД, а также СМИ как объекты управленческого воздействия);

- *системы организации взаимосвязей и взаимодействий между институциональными единицами;*

- *институциональной трансформации.*

Анализ институционального механизма, как правило, проводится на основе методологического институционализма, под которым понимается подход к исследованию любой социальной системы с точки зрения поддерживающих ее целостность и развитие формальных и неформальных правил (институтов) и объяснение общественных явлений в терминах функционирования и изменения институциональных образований [5, с. 56].

Содержание и функции институционального механизма на фундаментальном уровне исследовано Н. Н. Лебедевой. Ученая

определяет его как «...система трансформации хозяйственных взаимоотношений субъектов в направлении их иерархического упорядочения в соответствии с требованиями традиционно существующего или легитимно установленного обществом института» [7, с. 83].

Важно формулируя определение институционального механизма отражать конкретную предметную область его применения. В процессе взаимодействия ОВД и СМИ институциональные механизмы регулирования обеспечивают целевые, структурные, функциональные аспекты как организации, так и непосредственно процесса взаимодействия [3, с. 25–30].

Институциональный механизм регулирования взаимодействия ОВД и СМИ, включает: 1) институциональные нормы; 2) институциональные единицы – субъекты исследуемого взаимодействия (центральный аппарат, территориальные органы МВД России, Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации МВД России, пресс-службы, подразделения информации и общественных связей, другие уполномоченные лица системы МВД России; органы государственного управления, государственные и муниципальные структуры, реализующие функции государства на всех уровнях, институты гражданского общества; 2) систему организации взаимосвязей и взаимодействий между ними; 3) алгоритм взаимодействия между структурными единицами) [6, с. 126].

Исследуя институциональные механизмы регулирования взаимодействия следует учитывать наличие факторов (внешние и внутренние), под воздействием которых происходит трансформация процесса взаимодействия ОВД и СМИ. Среди всей совокупности факторов можно выделить следующие [2, с. 41–44]:

- зарождение и формирование новых институциональных отношений, их эволюция и естественный отбор на основе критерия эффективности;
- изменение устоявшихся, традиционных взаимоотношений как результат политических, социально-экономических и иных преобразований с учетом исторического развития государства и общества;
- результат внутри институционального взаимодействия;
- институциональная инерция;
- институциональное проектирование, основанное на целенаправленной деятельности по эффективной организации взаимодействия институтов;
- целенаправленный процесс интеграции принципов взаимодействия от одних институтов к другим;
- технологический прогресс и инновационная деятельность.

Подводя итоги рассматриваемой в научной статье проблематики, можно прийти к выводу о необходимости дальнейшего всестороннего познания на основе методов анализа и синтеза многоуровневых и разноаспектных механизмов регулирования взаимодействия ОВД и СМИ, которые в современных условиях позволяют выстроить эффективную модель регулирования данных отношений.

Список литературы:

1. *Андреев А. В., Токарев Д. С.* Взаимодействие органов внутренних дел со средствами массовой информации в интересах развития российского общества // Экономика и политика. 2013. № 1 (1).
2. *Власова С. А.* К вопросу о типологии и механизмах социального взаимодействия // Вестник Бурятского государственного университета. 2014. № 14 (1).
3. *Ильянова О.И.* Механизмы регулирования социального взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2023. № 8.
4. *Карпушкина А.В.* Институциональное регулирование взаимодействия властных и предпринимательских структур // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Экономика и менеджмент. 2013. Т. 7. № 1.
5. *Кирдина-Чэндлер С.Г.* Методологический институционализм и мезоуровень социального анализа // Социологические исследования. 2015. № 12.
6. *Коротина Н.Ю.* Механизм институционального регулирования отношений экономического федерализма // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2021. № 3.
7. *Лебедева Н.Н.* Институциональный механизм экономики: сущность, структура, развитие: монография. Волгоград, 2002.
8. *Можжаева И.П.* Реализация принципов научной организации деятельности сотрудников правоохранительных органов в рамках электронного формата уголовного судопроизводства // Философия права. 2021. № 4 (99).
9. *Намруева Э. В., Ильянова О.И.* Технологии взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации: учебное пособие. Москва: Академия управления МВД России, 2021.
10. *Ханин С.В.* Система критериев эффективности взаимодействия полиции и общества в интересах обеспечения общественной безопасности // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 3 (47).

Для заметок

Для заметок

Научное издание

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ
В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

*Сборник научных статей по материалам
Международной научно-практической конференции
(Москва, 9 ноября 2023 г.)*

*В авторской редакции
Верстка А. А. Мельниковой*

Подписано в печать 31.10.2023. Формат 60 x 84 ¹/₁₆.
Усл. печ. л. 14,88. Уч.-изд. л. 13,12. Тираж 85 экз. Заказ 57у.

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России
125171, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907721-05-0

