

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ

ОРГАНАМИ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ



Сборник статей по материалам
Международной
научно-практической
конференции

(г. Нижний Новгород,
16 июня 2022 года)



Министерство внутренних дел Российской Федерации
Нижегородская академия

**ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ
ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

*Сборник статей по материалам
Международной научно-практической конференции
(г. Нижний Новгород, 16 июня 2022 года)*

Под редакцией
кандидата экономических наук О. Л. Морозова,
кандидата физико-математических наук О. А. Корелова

Нижний Новгород
НА МВД России
2023

УДК 351.74
ББК 67.401.133.1
П27

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор *С. А. Лукьянов*
(Московский областной филиал
Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя);
кандидат технических наук, доцент *В. Б. Гунько*
(Ростовский юридический институт МВД России)

П27 **Перспективные** направления совершенствования управления органами внутренних дел в современных условиях : сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции (г. Нижний Новгород, 16 июня 2022 года) / под ред. О. Л. Морозова, О. А. Корелова. — Нижний Новгород : Нижегородская академия МВД России, 2023. — 207 с.

В сборнике представлены материалы Международной научно-практической конференции, проведенной на базе кафедры управления Нижегородской академии МВД России 16 июня 2022 года с участием отечественных и зарубежных преподавателей, ученых и специалистов.

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Нижегородской академии МВД России

ISBN 978-5-88840-193-4

© Нижегородская академия МВД России, 2023

СОДЕРЖАНИЕ

Александрина Н. М. Влияние гендерной социализации на особенности построения управления в органах внутренних дел	6
Богатырев А. В., Харитонов А. О. Концепция процессного подхода к обеспечению экономической безопасности	10
Васильев В. В., Досумов С. Т. Оценка оперативной обстановки в общественных местах и ее информационное обеспечение в оперативно-служебной деятельности территориальных органов внутренних дел на региональном уровне	16
Гольцман Е. В., Владимирова П. А. Управленческие особенности мер убеждения и принуждения в административной деятельности современной полиции.....	34
Гольцман Е. В., Рустамзода А. К. Анализ миграционных процессов и административной ответственности в сфере миграции.....	39
Долгошеин П. С. Концепция противодействия экстремизму в Республике Сербии	47
Карпика А. Г., Лемайкина С. В. Проблемы управления в условиях перманентных атак	54
Ковалев А. Ф. Управление и проблема целеполагания уголовного наказания в военное время.....	61
Конопляникова М. В. Соблюдение конституционных прав и свобод граждан как одно из приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел	69
Корелов О. А., Морозов О. Л. Проблемы и перспективы применения проектного метода управления в органах внутренних дел	75

Кофтина Ю. Н., Мокин М. А. Служебная проверка как элемент системы управления в деятельности руководителя органов внутренних дел	86
Крошилин А. Е., Данилова Ю. С. Особенности организации деятельности патрульно-постовой службы полиции: проблемные аспекты	96
Крошилин А. Е., Клопова М. В. Некоторые организационно-управленческие меры по профилактике нахождения за рулем в состоянии опьянения	101
Кулик О. В. О совершенствовании системы отбора и подготовки сотрудников органов внутренних дел — кандидатов для участия в миротворческих миссиях	106
Куликова С. Г. Институт федеральных территорий в Российской Федерации: к вопросу организации публичной власти	112
Лабутин В. В., Васильев В. В. Особенности и недостатки системы управления органов внутренних дел Российской Федерации и на районном уровне в чрезвычайных и кризисных ситуациях	118
Лизунов А. С., Красавин Н. Н. Правовые и организационные вопросы профилактики дорожно-транспортных происшествий с участием средств индивидуальной мобильности.....	128
Майорова С. А., Шептицкий П. А. К совершенствованию правового регулирования деятельности по принятию и реализации управленческих решений в органах внутренних дел	134
Мельникова Е. Ф. Содержание и перспективы развития правового статуса следователя в российском уголовном процессе.....	145
Молчанов А. Н., Щербакова М. П. Проблемные вопросы структурного построения территориальных органов МВД России в аспекте деятельности органов внутренних дел на транспорте	156

Морозов О. Л., Бобович Н. М., Корелов О. А. О возможности применения математических методов для анализа оперативной обстановки	164
Муравьев М. В. Организация управления сотрудни- ками МВД России, проходящими службу в составе по- лицейского компонента миссий ООН по поддержанию мира и безопасности	175
Мусина Н. И. Профессиональное общение курсанта МВД России: от теории к практике	182
Мусина Н. И., Аношкин А. С. Патриотическое воспитание обучающихся в Нижегородской академии МВД России как фактор становления профессионализ- ма сотрудников	190
Наумов М. Б., Феничева Ю. А. Особенности управления деятельностью по выявлению и раскрытию преступлений в зависимости от способов совершения коммерческого подкупа	195
Щербакова М. П. О возможностях применения со- временных цифровых технологий в деятельности орга- нов внутренних дел	203

УДК 343.971

Александрина Наталья Михайловна,
старший преподаватель кафедры управления
Нижегородской академии МВД России

ВЛИЯНИЕ ГЕНДЕРНОЙ СОЦИАЛИЗАЦИИ НА ОСОБЕННОСТИ ПОСТРОЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Аннотация: в статье рассмотрены вопросы специализации методики управления в зависимости от гендерной социализации сотрудников при выборе профессиональной деятельности.

Ключевые слова: управление, гендерная социализация, профессиональное самоопределение.

Часто в социуме можно слышать такие высказывания, как «не мужская это работа» или «не женское это дело». Откуда берут начала гендерные стереотипы о мужской и женской профессиях?

По биологической природе XX-хромосомы или XY-хромосомы определяют пол человека, но это понятие не стоит приравнивать к гендеру. Пол не определяет характер, умения, навыки или пригодность к роли лидера или подчиненного.

Гендер (англ. gender, от лат. genus — «род») — это совокупность социальных конструкций и репрезентаций, а не данность, закреплённая природой¹.

Обсуждение женственности и мужественности, их соотношения можно найти в работах Г. Зиммеля, Т. Парсонса, К. Маркса, Э. Дюркгейма, Э. Гидденса, Ю. Хабермаса и П. Бурдьё, Н. Лумана, И. Гофмана и многих других.

Сторонники гендерного подхода утверждают, что представление о гендерных ролях складывается исторически-

¹ См. Современный философский словарь / под ред. В. Е. Кемерова. Москва, 2015. С. 177.

культурным путем. Следовательно, поведение как мужчины, так и женщины основывается на особенностях социальных образов мужественности или женственности.

К настоящему времени влияние гендерной принадлежности распространяется от особенностей когнитивных процессов до поведенческих проявлений в разных сферах жизнедеятельности, в частности, фактор половой принадлежности традиционно изучается в связи с профессиональной деятельностью субъекта.

Профессиональная диагностика как направление профессиональной ориентации позволяет получить информацию о психических свойствах человека, его интересах и склонностях, определенных социальных установках и мотивации выбора. При выборе будущей профессии мужчины, как правило, руководствуются факторами дальнейшей перспективы, карьерного роста, стремлением к высокой заработной плате. У женской половины профессиональная ориентация носит эмоциональный характер: получение интересного опыта, социальная значимость, взаимодействие с людьми.

Гендерные стереотипы формируются в раннем детском возрасте в процессе социализации. Именно они устанавливают рамки при выборе профессий, к примеру, женщины неспособны адекватно действовать в экстренной ситуации, а мужчины более агрессивны и доминантны.

На выбор профессии и последующую профессиональную деятельность определенное влияние могут оказывать гендерные идентификационные модели, гендерная идентичность и соответственно, социальные модели поведения личности (гендерные роли).

Полоролевой опросник, разработанный американским психологом С. Бем,¹ предназначен для измерения того, как взрослый человек оценивает себя с точки зрения гендера. Методика Бем выделяет три типа психологического пола:

— маскулинный, агрессивный, уверенный в себе, сильный;

¹ См. *Bem S. Sex Role Inventory*. URL: <https://archive.org/details/pdfy-zguK1Egu2kFycsA-/mode/2up> (дата обращения: 10.04.2022).

— феминный, доверчивый, нежный, заботящийся о людях;
— андрогинный, характеризуется наличием мужских и женских психологических черт, т. е. взаимодополняет и проявляет их при необходимости¹.

Психолог С. Бем полагает, что желательно иметь именно андрогинный пол, где человек выбирает лучшее из обеих половых ролей. Концепция андрогинности позволяет осознать одинаковую привлекательность качеств, традиционно считающихся женскими, и качеств, которые мы привыкли считать мужскими.

Согласно исследованиям Л. Термана и К. Майлза, выбор профессии мужчинами и женщинами связан с выраженностью у них маскулинности или феминности.

То, какими чертами будет обладать человек в зависимости от степени мужественности и женственности, зависит от гендерной социализации.

Гендерная социализация — это процесс усвоения человеком норм, правил поведения и социальных установок в соответствии с предписанной гендерной ролью. Уже с трех лет дети понимают свой пол (девочка или мальчик) и пытаются быть похожими на других людей своего пола, т. е., взрослея, дети изучают гендерные нормы.

Основное влияние на гендер человека оказывают родители, которые дают основу представлений о гендере. Позже, когда ребенок выходит за пределы семьи, идет в детский сад и школу, то берет пример со сверстников и перенимает гендерные стереотипы. Чаще всего они не выражаются в прямой форме (у девочек — длинные волосы, парни любят играть в футбол и т. д.). Есть и иные агенты гендерной социализации: средства массовой информации и интернет.

По результатам проведенного анализа среди 46 респондентов (26 девушек и 24 юношей) из числа курсантов I и II курсов Нижегородской академии МВД России заметны высокие показатели маскулинности у мужчин (20 %) и высокие

¹ См. *Берн Ш.* Гендерная психология. Москва, 2004. С. 320.

показатели у женщин (33 %), однако по результатам опроса значительное количество респондентов относится к андрогинному типу.

Современные социально-экономические условия влияют на принятие новых гендерных ролей. Все больше девушек предпочитают иметь одинаковые гендерные роли с юношами.

С помощью методики Дж. Холланда можно определить профессиональный тип личности¹.

В ходе изучения профессиональной направленности респондентов выявлен особый уровень зависимости между показателями гендерной социализации и профессиональными способностями к различным видам деятельности.

Профессия полицейского относится к типу «человек — человек», поэтому неудивительно, что большинство указанных респондентов выбирают социальный тип деятельности, т. е. взаимодействием с людьми.

Таким образом, гендерная социализация неразрывно связана с профессиональной направленностью личности. Неслучайно в обиходе мы слышим фразы о приверженности той или иной профессии к конкретному полу, однако результаты проведенного анализа свидетельствуют, что в настоящее время эти стереотипы теряют актуальность: все больше девушек и юношей расширяют свои границы и видят дальнейшую перспективу в реализации профессиональной деятельности независимо от гендера.

¹ См. *Ильин Е. П.* Психология взрослости. Санкт-Петербург. 2012. С. 544.

Богатырев Андрей Владимирович,
доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и экономической безопасности УНК ПЭиНП Нижегородской академии МВД России;

Харитонов Алексей Олегович,
старший преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Нижегородской академии МВД России

КОНЦЕПЦИЯ ПРОЦЕССНОГО ПОДХОДА К ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация: в статье рассмотрены особенности и сущностные черты процессного подхода к обеспечению правоохранительной деятельности. Обоснована актуальность преимущественного применения такого подхода при организации, осуществлении и управлении деятельностью органов внутренних дел при решении задач устранения угроз, в том числе выявления, предотвращения и пресечения преступлений в сфере экономической безопасности в звене отдельного предприятия. Особое внимание уделено обеспечению финансовой безопасности предприятия.

Ключевые слова: правоохранительная деятельность, управление, экономическая безопасность предприятия.

В современных условиях успешное функционирование и экономическое развитие российских предприятий во многом зависят от совершенствования их деятельности в области обеспечения экономической безопасности.

Следует отметить, что сегодня не все руководители предприятий готовы в полной мере оценить важность создания надежной системы экономической безопасности.

Экономическая безопасность — это состояние какого-либо хозяйствующего субъекта, характеризующееся наличием стабильного дохода и других ресурсов, которые позволяют поддерживать уровень жизни на текущий момент и в обозримом будущем.

Уровень экономической безопасности предприятия зависит от того, насколько эффективно его руководство и специалисты смогут избежать возможных угроз и ликвидировать вредные последствия отдельных негативных составляющих внешней и внутренней среды¹.

Экономическая безопасность предприятия — это состояние наиболее эффективного использования ресурсов для предотвращения угроз и обеспечения стабильного функционирования предприятия². Она предусматривает устойчивое развитие (т. е. сбалансированный и непрерывный рост), что достигается за счет использования всех видов ресурсов и предпринимательских возможностей, по которым гарантируется наиболее эффективное их использование для стабильного функционирования и динамического научно-технического и социального развития, предотвращения внутренних и внешних негативных воздействий (угрозам).

Обеспечение экономической безопасности предприятия — это процесс реализации функциональных составляющих экономической безопасности с целью предотвращения возможных ущербов и достижения максимального уровня экономической безопасности в настоящее время и в будущем³.

¹ См. *Богомолов В. А., Харитонов А. О.* Экономическая безопасность: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям экономики и управления / под ред. В. А. Богомолова. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2012.

² См. *Авалдыкова О. С.* Процессный подход в управлении организацией // Проблемы и пути социально-экономического развития: город, регион, страна, мир: сборник статей V Международной научно-практической конференции аспирантов и студентов. Санкт-Петербург, 2016. С. 146–152.

³ См. *Кузнецова Е. И.* Экономическая безопасность и конкурентоспособность. Формирование экономической стратегии государства: монография. Москва, 2012.

Источниками негативных воздействий на экономическую безопасность могут быть сознательные или бессознательные действия отдельных должностных лиц и субъектов хозяйствования (органов государственной власти, международных организаций, предприятий конкурентов); совпадение объективных обстоятельств (состояние финансовой конъюнктуры на рынках данного предприятия, научные открытия и технологические разработки, чрезвычайные обстоятельства и т. п.).

Причин угроз экономической безопасности множество. Они обусловлены не только прошлым развитием, но и ошибками проведенного за все годы реформ экономического курса, потерей управляемости экономики. К ним необходимо отнести следующие:

- бессистемность и несовершенство нормативно-правового обеспечения регулирования экономики;

- рост инфляции и отсутствие нормального инвестиционного климата в реальном секторе экономики, преимущество текущих расходов в ущерб капитальным;

- разрушение системы воспроизводства производственного потенциала (в первую очередь, его активной части) вследствие снижения инвестиционной активности;

- дискриминацию (по сути, экономическую войну);

- неэффективную и несправедливую приватизацию государственной собственности, общенародного достояния;

- создание условий, способствующих присвоению и вывозу финансовых ресурсов за рубеж;

- потерю государственного контроля естественных монополий, ослабление регулирующей роли государства в их ценовой политике.

Главная цель экономической безопасности предприятия заключается в том, чтобы гарантировать его стабильное и максимально эффективное функционирование теперь и высокий потенциал развития в будущем¹.

¹ См. Тюкавкин Н. М. Управление экономической безопасностью инновационных процессов высокотехнологичных промышленных предприятий // Недвижимость: экономика, управление. 2020. № 1. С. 20–23.

К основным функциональным целям экономической безопасности относятся:

— обеспечение финансовой устойчивости и независимости предприятия (организации);

— достижение высокой эффективности менеджмента, оптимальной и эффективной организационной структуры управления предприятием;

— достижение высокого уровня квалификации персонала и его интеллектуального потенциала;

— минимизация разрушительного влияния результатов производственно-хозяйственной деятельности на состояние окружающей среды;

— качественная правовая защищенность всех аспектов деятельности предприятия (организации), обеспечение защиты информационного поля, коммерческой тайны и достижения необходимого уровня информационного обеспечения работы всех подразделений предприятия и отделов организации;

— эффективная организация безопасности персонала предприятия, его капитала и имущества, а также коммерческих интересов¹.

Организация экономической безопасности предприятия зависит от того, насколько эффективно оно способно избежать возможных угроз по отдельным составляющим внешней и внутренней среды, основные из которых:

1) финансовая — достижение наиболее эффективного использования корпоративных ресурсов. Она является ведущей и решающей, поскольку в рыночных условиях хозяйствования финансы — это двигателем экономической системы;

2) интеллектуальная и кадровая — развитие интеллектуального потенциала предприятия, эффективное управление персоналом. Надлежащий уровень экономической безопасно-

¹ См. *Баташева Э. А., Баташева М. А.* Процессный подход к управлению предприятием: проблемы и преимущества // Актуальные проблемы функционирования финансового механизма регионов: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Махачкала, 2016. С. 103–106.

сти в большой степени зависит от состава кадров, их интеллекта и профессионализма;

3) технико-технологическая — уровень применения технологий, соответствующие современным мировым аналогам по оптимизации затрат ресурсов;

4) политико-правовая — правовое обеспечение деятельности предприятия и соблюдения действующего законодательства.

Охрана политико-правовой составляющей экономической безопасности осуществляется по схеме, которая охватывает следующие элементы: анализ угроз негативных воздействий; оценку текущего уровня обеспечения; планирование комплекса мероприятий, направленных на повышение этого уровня; осуществление ресурсного планирования; планирование работы соответствующих функциональных подразделений предприятия (организации); оперативную реализацию предложенного комплекса мероприятий по организации надлежащего уровня безопасности;

5) информационная — информационно-аналитическое обеспечение всей деятельности предприятия. Надлежащие службы предприятия (организации) выполняют определенные функции, которые в совокупности характеризуют процессы создания и защиты информационной составляющей экономической безопасности. К таковым относят:

— сбор всех видов информации, имеющей отношение к деятельности того или иного предприятия;

— анализ получаемой информации с обязательным соблюдением общепринятых принципов (систематизации, непрерывности поступления, всестороннего характера аналитических процессов);

6) экологическая — минимизация загрязнения окружающей среды;

7) силовая — обеспечение физической безопасности работников предприятия и сохранения его имущества. Она должна гарантировать физическую и моральную безопасность сотрудников; безопасность имущества и капитала предприятия;

безопасность информационной среды предприятия, благоприятную внешнюю среду бизнеса¹.

Перечислим основные положения концепции использования процессного подхода к оценке уровня экономической безопасности.

1. Представленные выше семь блоков угроз следует рассматривать как процессы, происходящие как во внешней, так и во внутренней среде деятельности предприятия;

2. Ключевым блоком угроз является финансовый, т. к. именно финансовое состояние предприятия показывает уровень его независимости и степень защищенности от угроз внешней среды, в частности, от рейдерских атак;

3. К анализу финансового состояния предприятие следует подходить с позиций процессного подхода. Его суть заключается в сопоставлении результатов процессов финансовой деятельности предприятия, которые отражены, в том числе, в его финансовой отчетности, имеющейся в открытом доступе;

4. Анализ финансовых показателей как результатов процессов деятельности предприятия позволяет выявить процессы, положительно и отрицательно влияющие на уровень экономической безопасности предприятия;

5. Полученные в результате анализа данные могут использоваться при разработке и дальнейшей реализации мероприятий, направленных на повышение уровня экономической безопасности предприятия — объекта исследования.

¹ См. *Словеснова А. Д.* Процессный подход к управлению затратами // *Academy*. 2017. № 5 (20). С. 68–72.

Васильев Вячеслав Вениаминович,

кандидат юридических наук, начальник кафедры управления Нижегородской академии МВД России, доцент ИДО НГЛУ имени Н. А. Добролюбова, доцент кафедры конституционного и административного права Нижегородского института управления — филиала РАНХиГС;

Досумов Селимжан Тулеуович,

кандидат юридических наук, докторант Кыргызско-Российского Славянского университета имени Первого Президента России Б. Н. Ельцина

ОЦЕНКА ОПЕРАТИВНОЙ ОБСТАНОВКИ В ОБЩЕСТВЕННЫХ МЕСТАХ И ЕЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В ОПЕРАТИВНО-СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Аннотация: в статье проанализированы различные аспекты, находящиеся в прямой связи с оперативной обстановкой в общественных местах. Рассмотрена оценочная деятельность в отношении основных показателей оперативной обстановки, динамики за определенный временной период и информационное обеспечение.

Ключевые слова: оперативная обстановка, информационное обеспечение, территориальный ОВД, руководитель ОВД, управление, администрирование.

Оперативная обстановка в общественных местах определенной территории (района, муниципального образования, региона Российской Федерации, федерального округа и страны в целом) как категория общей теории управления обладает

чрезвычайной значимостью для оценки правоохранительной деятельности территориального ОВД и организации административной деятельности в органах внутренних дел.

В общем понимании оперативная обстановка в правоохранительной деятельности ОВД, по мнению В. Я. Кикотя, представляет собой условия объективной реальности, рамках которых территориальный орган внутренних дел осуществляет основные направления своей правоохранительной деятельности, а кроме того систематизированный набор данных, иллюстрирующих такие условия¹.

Подробное исследование и последующая оценка оперативной обстановки практической деятельности территориального органа внутренних дел на региональном уровне символизируют автономную функцию внутриорганизационной административной деятельности, которая обязана предварять выработку и принятие уполномоченным субъектом администрирования решения управленческого характера. Исходя из этого, изучение и последующая за ним оценка складывающейся оперативной обстановки должны восприниматься как относительно самостоятельно автономный объект информационного обеспечения текущей деятельности территориального ОВД параллельно с другими смежными направлениями административной деятельности, к которым следует отнести процессы выработки непосредственного принятия управленческого решения, последующий контроль исполнения решения, принятого в установленном порядке уполномоченным на то субъектом, и пр.

Оперативная обстановка на определенной территории оперативного обслуживания соответствующего территориального ОВД, рассматриваемая в качестве информационного ресурса, является сложноорганизованной, внутренне структурированной, вариативно-изменчивой, систематизированной совокупностью информационных данных, значимых для органи-

¹ См. Кикоть В. Я., Маилян С. С., Грядовой Д. И. Наука управления. Основы организации и управления в правоохранительной деятельности. Москва, 2010.

зации оперативно-служебной деятельности территориальных органов МВД России на региональном уровне.

Даже поверхностное знакомство с содержательной стороной оперативной обстановки позволяет вести речь о наличии в ее структуре иерархической упорядоченности. Оперативная обстановка, складывающаяся на территории оперативного обслуживания территориального ОВД на районном уровне, входит составным элементом в оперативную обстановку, которая имеется на территории того или иного субъекта Российской Федерации. В свою очередь, данная категория, объединенная с аналогичными данными из всех остальных субъектов Российской Федерации, в комплексе дает оперативную обстановку, которая сложилась в определенный момент времени на территории всей страны. Этот показатель в качестве системного элемента правоохранительной деятельности МВД России.

Кроме того, что оперативная обстановка, рассматриваемая в качестве категории общей теории управления, демонстрирует свою иерархическую структурную организацию, в ней можно выделить и типизацию внутренней природы не только по вертикали, но и по горизонтали. В таком случае речь должна идти об оперативной обстановке применительно к различным направлениям деятельности ОВД и их личного состава: оперативно-розыскной деятельности, реализуемой сотрудниками оперативных подразделений территориальных ОВД, а также деятельности сотрудников подразделений обеспечения охраны общественного порядка. В рамках каждого из указанных основных направлений деятельности территориальных ОВД можно вычлениить оперативную обстановку применительно к специфике деятельности тех подразделений и служб, входящих в оперативный или административный блок среднестатистического органа внутренних дел.

Применительно к оперативным подразделениям территориального органа МВД России оперативная обстановка может быть классифицирована следующим образом:

— оперативная обстановка в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков;

— оперативная обстановка обеспечения экономической безопасности и борьбы с коррупцией;

— оперативная обстановка в области оперативной деятельности подразделений уголовного розыска и т. д.

Можно утверждать, что любой из вертикально структурированных элементов информационной технологии всестороннего изучения и последующего анализа оперативной обстановки на определенной территории и за определенный отчетный период может и должен подвергаться структурированию на относительно самостоятельные системные составляющие. К их числу мы относим технологии информационного обеспечения проведения частного исследования оперативной обстановки как по самостоятельным направлениям деятельности территориального ОВД (оперативная и административная), так и по специфике служебной деятельности самостоятельных служб и подразделений, реализующих эти направления деятельности.

Достаточно типовой классификацией информационного обеспечения оперативно-служебной деятельности территориальных ОВД нам представляется ее разделение на отдельные автономные кейсы, иллюстрирующие оперативную обстановку:

— информация о состоянии охраны общественного порядка на определенной территории, находящейся в сфере оперативно-служебной деятельности территориального ОВД (федеральный округ, субъект Федерации, муниципальное образование, район города и пр.). Данный информационный ресурс описывает объект, подпадающий под правоохранительное воздействие территориального органа МВД России на соответствующем уровне;

— информация об определенных составляющих внешней для правоохранительной деятельности ОВД среды. В данном ключе понимаются информационные ресурсы по тем явлениям внешней среды, которые тем или иным образом, прямо или опосредованно оказывают воздействие на качество и результаты деятельности сотрудников ОВД по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и борьбе с преступными проявлениями в общественных местах;

— информация о качестве и эффективности внутренней организации территориального ОВД. В данном случае анализу подвергаются информационные данные, описывающие региональный ОВД как социальную систему со специфическими полномочиями по разрешению социально-правовых проблем;

— информация о текущей оперативно-служебной деятельности ОВД за отчетный период — данные о качестве и полноте решения поставленных задач в сфере охраны общественного порядка и противодействия преступности в общественных местах.

Таким образом, в качестве оперативной обстановки рассматриваются условия внешнего и внутреннего для конкретного ОВД плана, в реалиях которых орган внутренних дел решает поставленные перед ним обществом и государством задачи по противодействию уголовно-наказуемой деятельности, поддержанию должного уровня общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и пр. в рамках исполнения своих функций правоохраны и правоприменения в установленной сфере деятельности.

Оперативная обстановка для руководства территориального ОВД, организационно-аналитического подразделения, руководителей аппаратов, подразделений и служб органа внутренних дел выступает одним из важнейших объектов текущего анализа. По нашему мнению, каждый сотрудник территориального ОВД должен владеть информацией об оперативной обстановке в сфере деятельности его самого, его подразделения и, соответственно, органа внутренних дел.

При максимально развернутом толковании понятия и содержания оперативной обстановки в качестве таковой необходимо понимать систематизированную общность условий как внутреннего, так и внешнего для органа внутренних дел характера, в рамках которых указанный территориальный орган МВД России на соответствующем уровне (федеральном, региональном, районном) осуществляет свои правоохранительные полномочия по охране общественного порядка, обес-

печению общественной безопасности и противодействию преступной деятельности на обслуживаемой территории.

По мнению В. В. Кардашевского, внешние и внутренние условия взаимосвязаны и частично взаимообусловлены¹.

Обращаясь к состоянию современной экономики Российской Федерации (внешнему условию для реализации правоохранительных полномочий МВД России и его территориальных органов), можно отметить, что она оказывает непосредственное влияние на внутреннюю составляющую оперативно-служебной деятельности ОВД: от материально-технических условий и финансового обеспечения деятельности сотрудников до штатного расписания оперативных подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции и следственных подразделений по расследованию экономических преступлений.

Социальная среда, окружающая сотрудников органов внутренних дел (полиции), подвергающаяся различным, в том числе и принудительным мерам государственного воздействия со стороны правоохранителей, также воздействует на нравственный и личностный мир должностных лиц территориальных ОВД.

Оказывая все предусмотренные законодательством меры влияния на лиц, участвующих и способствующих преступной деятельности как на внешнюю для себя среду, сотрудники территориальных ОВД сами испытывают негативное воздействие со стороны субъектов преступных деяний.

Как отмечают В. А. Лукашов и Н. Т. Михайлюк, при всей имеющейся взаимозависимости и существующих взаимосвязях между внутренними и внешними условиями правоохранительной деятельности территориального ОВД по охране правопорядка и борьбе с преступностью в общественных местах именно условиям внешнего характера принадлежит приоритет не только в создании базы для последующей управленческой

¹ См. Кардашевский В. В., Морукова А. А., Сосновская Ю. Н. Основы управления и делопроизводство в ОВД: учебное пособие. Москва, 2013. С. 53.

деятельности, но и определения основополагающих направлений практической деятельности ОВД¹.

Как внешние, так и внутренние условия, определяющие текущую деятельность территориального органа МВД России на региональном уровне, характеризуются постоянной вариативностью и динамической изменчивостью, вследствие чего оперативная обстановка должна исследоваться как определенная система, которая объединяет перманентно изменяющиеся показатели на определенной территории за определенный отчетный период времени.

Процесс анализа оперативной обстановки происходит на основе обработки информационных ресурсов и данных, транслируемых из разнообразных легитимных источников. Соглашаясь с таким положением, Н. Н. Иванов и Л. В. Чиркова приходят к заключению, что в качестве оперативной обстановки необходимо рассматривать системное единство условий, которые применительно к территориальному органу на региональном уровне демонстрируют взаимосвязь и взаимообусловленность, внешнюю и внутреннюю природу, определяя тем самым качество охраны общественного порядка и борьбы с преступлениями на территории оперативного обслуживания.

Проводимое уполномоченными должностными лицами регионального ОВД изучение данных условий и их воплощение в рамках динамически меняющейся информационной модели становятся базой для обоснованного целенаправленного воздействия субъектов администрирования на нижестоящие территориальные ОВД на районном уровне в ходе их текущей правоохранительной деятельности².

Таким образом, анализируя оперативную обстановку, следует подвергать полноценному изучению две основополагающих группы факторов, непосредственно воздействующих на

¹ См. *Лукашов В. А., Михайлюк Н. Т.* Изучение и оценка оперативной обстановки. Москва, 2009. С. 49.

² См. *Иванов Н. Н., Чиркова Л. В.* Аналитическая деятельность в управлении органами и подразделениями внутренних дел: учебное пособие. Москва, 2004. С. 18.

состояние общественного порядка на территории оперативно-служебной деятельности территориального ОВД: условия внешнего и внутреннего характера.

В качестве факторов внешнего характера приоритетно рассматривают объект воздействия регионального ОВД и подчиненных ему территориальных ОВД на районном уровне:

— преступления, административные правонарушения и происшествия, совершаемые на территории оперативно-служебной деятельности ОВД;

— факторы концептуальной внешней для ОВД среды: программные, концептуальные и индивидуальные веления федеральных и региональных органов государственной власти (в пределах их компетенции); результаты ведомственного (системы МВД России) подзаконного нормотворчества концептуального характера (например, директивы МВД России о приоритетных направлениях оперативно-служебной деятельности ОВД России на предстоящий период);

— факторы ситуационной внешней для ОВД среды: административно-территориальное положение ОВД, природные, территориально-географические условия, в которых функционирует ОВД;

— экономические факторы (уровень экономического развития соответствующего субъекта Российской Федерации);

— условия демографического характера (регион с убылью или ростом численности населения, количество мигрантов);

— факторы духовного и социокультурного характера;

— национально-этнический и иные особенности субъекта Российской Федерации, оказывающие влияние и воздействие на положение в регионе.

Факторы внутреннего характера непосредственно связаны с системой органов внутренних дел Российской Федерации местом территориального ОВД в ней, в частности, речь должна идти о результатах, достигнутых личным составом ОВД в правоохранительной сфере:

— результаты охраны правопорядка, профилактики и пресечения преступлений за отчетный период как по всему ОВД,

так по направлениям деятельности и по отдельным службам и подразделениям;

- структура ОВД и особенности его орг-штатного расписания;

- специфика сил и средств ОВД, задействованных в охране правопорядка, обеспечении общественной безопасности и борьбе с преступностью в общественных местах;

- материально-техническая база ОВД, количество и качество специальной, криминалистической и иной техники, вооружений, средств связи и пр.;

- уровень качества и эффективности внутриорганизационной административной и общеорганизационной работы в ОВД.

Исходя из изложенного выше, мы констатируем, что внутреннюю природу оперативной обстановки образуют:

- количественные и качественные информационные данные о преступности на определенной территории за определенный временной промежуток;

- концептуальная и ситуационная среда непосредственной правоохранительной деятельности, несущая внешний характер для ОВД;

- количественные и качественные результаты правоохранительной деятельности ОВД за определенный отчетный период;

- информационные данные о силах и средствах ОВД, задействованных в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и борьбе с преступностью;

- информационные данные о качестве и эффективности внутриорганизационной административной деятельности в ОВД.

Постоянный анализ и оценка оперативной обстановки представляют собой один из приоритетных элементов административной деятельности руководства и Центрального аппарата МВД России, субъектов управленческой деятельности в территориальных органах МВД России. Для этого задействуются различные виды анализа и методики оценочной деятельности.

На официальном интернет-портале МВД России в разделе «Состояние преступности» на постоянной основе размещается оценка оперативной обстановки на территории Российской Федерации за определенный отчетный период с нарастающим итогом за прошедший период с начала отчетного года, за истекший год в сравнении с аналогичным периодом предшествующего года. Аналогичная оценка оперативной обстановки в определенном субъекте Российской Федерации размещается на официальном интернет-портале соответствующего регионального органа внутренних дел.

В административной деятельности территориальных ОВД на региональном уровне на протяжении многих лет представляет чрезвычайную сложность оценка оперативной обстановки и степени практико-ориентированности, эффективности для правоприменительной практики сотрудников ОВД и подчиненных ему территориальных органов внутренних дел на районном уровне. По проводимым в отношении оперативной обстановки на территории региона оценочным мероприятиям составляют итоговые справки по результатам проведенных МВД России инспекторских и контрольных проверок в региональных ОВД, которые слабо либо совсем никак не влияют на вариативность деятельности по внесению изменений в модели охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью в общественных местах, что в конечном счете показывает недостаточную эффективность.

В ходе подготовки данной статьи нами посредством анкетирования был проведен опрос руководителей ряда территориальных ОВД, а также начальников ОВД и начальников полиции территориальных ОВД на районном уровне и получены следующие неутешительные результаты:

63 % респондентов из числа сотрудников региональных ОВД и 61 % руководителей районных ОВД указали, что полноценный анализ и практико-ориентированная оценка оперативной обстановки на территории оперативного обслуживания проводятся лишь частично;

59 % руководящего состава региональных ОВД и 62 % руководителей ОВД на районном уровне на вопрос о степени влияния полученных результатов оценки оперативной обстановки на результативность административной деятельности субъектов управления выбрали вариант ответа «Крайне незначительная».

Полученные по итогам проведенного исследования результаты фактического использования в территориальных ОВД на региональном и районном уровнях оценки сложившейся оперативной обстановки свидетельствуют о том, что ее изучение руководством ОВД и организационно-аналитическими подразделениями в основном проводится лишь в форме оценки данных статистики, отражающих количественные показатели преступлений, административных правонарушений и происшествий, совершенных на территории оперативно-служебной деятельности ОВД за определенный период времени.

Случаи полноценного исследования факторов внешней и внутренней среды, анализа текущего, прошедшего и предполагаемого состояния общественного порядка применительно к деятельности служб и подразделений соответствующего органа внутренних дел встречаются нечасто.

Результатом такой неполнообъемной оценочной деятельности проблематика динамики и вариативности состояния преступной активности на территории оперативного обслуживания ОВД остается неисследованной вовсе, либо частично, равно как и положительные и негативные аспекты оперативно-служебной деятельности личного состава ОВД по поддержанию должного уровня охраны общественного порядка и противодействию преступности.

Проведенный опрос руководящего состава территориальных ОВД на региональном и районном уровнях показал, что сравнительный анализ правоохранных усилий и их фактических результатов личного состава своего ОВД с результатами сходного по территории, численности сотрудников и сравнимого состояния оперативной обстановки, но демонстрирующего лучшие показатели оперативно-служебной дея-

тельности иного ОВД в региональных ОВД проводится в 34 %, а в ОВД на районном уровне — в 27 %.

Полученные результаты мы склонны отнести к фактически недопустимым, поскольку именно полнообъемный сравнительный анализ дает возможность выявить и дополнительно исследовать наиболее типовые недостатки и пробелы в реализуемой оперативно-служебной деятельности личного состава, а также определить причины и условия, приводящие к росту положительных результатов.

На вопрос «как часто в Вашем ОВД проводится проблемный анализ сложных аспектов организации охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с уголовно-правовыми деяниями?» 65 % руководителей региональных ОВД ответили «Регулярно»; 47 % руководителей ОВД на районном уровне указали, что такой анализ проводится «Нерегулярно, от случая к случаю».

Следует указать, что порядка 75 % опрошенных руководителей ОВД и регионального и районного уровней указали, что результативность прогнозных исследований перспектив оперативной обстановки на обслуживаемой территории далека от желаемого уровня.

Часто такое поверхностное отношение сотрудников организационно-аналитических аппаратов к процессу и результатам оценки оперативной обстановки на территории обслуживания соответствующего ОВД обуславливается нечеткостью ведомственных нормативных правовых предписаний; отсутствием реальной практической апробации методических рекомендаций, определяющих порядок проведения такой оценки; недостаточно высокой сформированностью профессиональных компетенций сотрудников штабных подразделений.

Итогами всех перечисленных отклонений становятся проведенное по трафарету исследование оперативной обстановки и крайне поверхностная ее оценка, которая фактически сводится к констатации «зарегистрировано сейчас» — «было раньше». Такая оценка оперативной обстановки свидетельствует лишь о вопиющем формализме в работе штаба терри-

ториального ОВД; несформированности профессиональной компетенций по проведению сопоставления, сравнительного анализа фактов, отражающих объективную реальность и формулированию обоснованных и подтверждаемых эмпирическими данными заключений прогностического характера.

В нашем исследовании лишь 63 % руководящего состава региональных ОВД и 57 % руководителей районных ОВД указали, что в полной мере используют прогностические справки при формировании и принятии управленческих решений; 12 % респондентов отметили, что при принятии управленческих решений вовсе не принимают во внимание результаты проведенного анализа и оценки оперативной обстановки, выводы и прогнозные заключения.

Переходя от рассмотрения вопроса оценки оперативной обстановки в общественных местах к ее информационному обеспечению в оперативно-служебной деятельности территориальных органов МВД России на региональном уровне мы должны определиться с имеющимся понятийным аппаратом.

В качестве информационного обеспечения правоохранительной деятельности территориальных ОВД рассматривается определенный систематизированный объем информационных ресурсов, соответствующих средств их хранения, обработки и передачи информации (программное обеспечение, компьютерные устройства, информационно-телекоммуникационные сети), личного состава, задействованного в работе с информацией и ее носителями, кроме того различных мероприятий организационного характера, предназначением которых является бесперебойное осуществление информационного процесса, объединяющего аккумуляцию, хранение, обработку и последующую трансляцию информационных данных их конечному потребителю, обеспечение информационной безопасности на всех этапах работы с информацией.

Как было отмечено выше, современная оперативно-служебная деятельность личного состава территориального ОВД на региональном уровне и подчиненных ему районных

ОВД по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и борьбе с преступлениями, совершаемыми в общественных местах, фактически безрезультатна без своевременного информационного обеспечения.

Сотрудники территориальных ОВД на региональном уровне в ходе исполнения профессиональных полномочий осуществляют перманентный сбор различных информационных ресурсов, их последующую обработку и хранение.

Информационное обеспечение текущей правоохранительной деятельности сотрудников территориального ОВД по охране правопорядка, обеспечению общественной безопасности и борьбе с преступными проявлениями на территории оперативного обслуживания предусматривает постоянный трафик значительного объема информационных данных в конкретное подразделение, конкретному сотруднику ОВД (полиции) для обеспечения исполнения им профессиональных обязанностей.

На протяжении всей истории современных российских органов внутренних дел в Министерстве и его территориальных органах осуществляется планомерная деятельность по совершенствованию информационной обеспеченности каждого сотрудника ОВД (полиции) в ходе его оперативно-служебной деятельности по занимаемой должности.

На сегодняшний момент мы фиксируем значительный научно-практический и информационно-технический прогресс не только в разработке опытных образцов, но и внедрении в текущую правоохранительную деятельность территориальных ОВД и их сотрудников современных информационно-телекоммуникационных технологий, прежде всего, автоматизированных информационно-телекоммуникационных систем накопления, анализа и передачи информационных данных и соответствующих по своим техническим возможностям программных технических комплексов и коммуникационных сетей. Цели такого рода информационно-технических инноваций — разработка, совершенствование и скорейшее внедрение в текущую оперативно-служебную деятельность террито-

риальных ОВД и их сотрудников единой модели информационных данных, универсальных методик обработки информации и унифицированной процедуры информационного обмена, обеспечение каждого сотрудника ОВД (полиции) безопасного и защищенного от внешних воздействий доступа к информационным ресурсам (в пределах компетенции конкретного сотрудника).

Отдельным требованием к информационному обеспечению деятельности территориальных ОВД выступает разработка моделей, алгоритмов, телекоммуникационных сетей, банков хранения информации на базе российских программных продуктов, компьютерных операционных систем и т. д.

А. А. Макорин и С. А. Зеленов обращают особое внимание на тот факт, что в настоящее время в информационной системе МВД России действует единое информационно-телекоммуникационное поле, представленное ИСОД — единой информационно-аналитической системой, в которой закреплена жесткая категоризация подходов к работе с информационными ресурсами, зафиксированы как принципы, так порядок создания и обновления информационных данных в территориальных ОВД на региональном уровне и в рамках всего Министерства¹.

Приходится констатировать, что если для качественной и планомерной деятельности территориальных ОВД по обеспечению правопорядка и обеспечению общественной безопасности информационного обеспечения со стороны информационно-телекоммуникационных систем может быть достаточно, то для повышения уровня эффективности борьбы с преступлениями, совершаемыми в общественных местах оперуполномоченным оперативных подразделений ОВД, необходимо дополнительно использовать информационные данные, которые хранятся в банках специального оперативного учета.

¹ См. *Макорин А. А., Зеленов С. А.* Вопросы организации информационного обеспечения. Эффективность работы в рамках программы ЕИТКС и дальнейшее формирование концепции информационного обеспечения органов внутренних дел // Научный портал МВД России. 2013. № 4.

Как указывает содержание норм Федерального закона от 12 августа 1995 г № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» территориальные ОВД вправе формировать и использовать в правоохранительной деятельности собственные системы хранения и обработки оперативной информации, а оперуполномоченные реализуя свои оперативно-розыскные полномочия, вправе в служебных целях задействовать информационные ресурсы внешнего подчинения, находящиеся в ведении иных органов и учреждениях государственной и муниципальной власти¹.

В статье 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» оговорено право сотрудников полиции запрашивать и своевременно получать на бесплатной основе не только от государственных и муниципальных органов, учреждений и организаций, но и от общественных объединений и граждан различного рода сведения, справки, иные носители информации, необходимой для исполнения правоохранительных функций².

В современном зарубежном и отечественном банковском и управленческом секторах для обработки больших объемов неструктурированной информации, потенциально значимой для ее потребителей используется технология Big data (дословно — «большие данные»). По замечанию А. Г. Карпика, эта технология представляет собой инновационную методику обработки мегамассива неструктурированных информационных данных, которая служит получению новой информации, которую получить путем стандартных методик обработки данных за минимальное время фактически невозможно³.

Чтобы территориальный ОВД на региональном уровне совместно с подчиненными ОВД на районном уровне могли

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.04.2022).

² Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.04.2022).

³ См. Карпика А. Г. Перспективные технологии предотвращения террористических актов // Деятельность правоохранительных органов по противодействию экстремизму и терроризму: материалы круглого стола. Казань, 2018. С. 53–57.

достичь видимых успехов в охране правопорядка и борьбе с преступностью, их информационное обеспечение не должно замыкаться на информационных ресурсах, сосредоточенных в ведомственных банках и массивах данных, оперативных учетах и пр. Необходима координация с системами информационного обеспечения иных правоохранительных органов, органов публичной власти и негосударственных организаций при строжайшем соблюдении требований сохранности служебной и государственной тайн.

Источником легального открытого получения огромного массива информационных данных являются интернет-ресурсы, социальные сети и сообщества.

Современные системы контекстного поиска информационных данных позволяют сотрудникам полиции, прежде всего, оперуполномоченным оперативных подразделений, получать информацию как о конкретном человеке, представляющем оперативный интерес, так и данные о его окружении. Для получения таких информационных данных используются ранжирование, морфологический поиск, поиск по индексу соответствия и пр.

Завершая рассмотрение вопроса информационного обеспечения объективной и полной оценки оперативной обстановки в общественных местах в оперативно-служебной деятельности территориальных органов МВД России на региональном уровне, мы считаем необходимым подчеркнуть значимые на наш взгляд направления повышения уровня качества данного информационного обеспечения:

— продолжение целенаправленного совершенствования существующего в системе МВД России единого информационного поля в рамках расширения функционала и интеграции уже имеющихся информационных сервисов в ИСОД;

— сокращение количества узкоспециализированных, разрозненных систем учета специальной оперативной информации путем их интегрирования в более сложноорганизованные структурированные системы хранения и обработки информации специального характера;

— окончательное завершение импортозамещения в части перевода программного продукта, компьютерного и сетевого оборудования на отечественную продукцию;

— скорейшее внедрение в информационное обеспечение оперативно-служебной деятельности территориальных ОВД информационных технологий Big data, совершенствование методик и технологий получения информационных данных из общедоступных информационных хранилищ — сеть «Интернет», социальные сети и т. п.

Полноценное достижение заявленных задач по совершенствованию информационного обеспечения оперативно-служебной деятельности территориальных ОВД на региональном уровне создает действенные предпосылки для повышения эффективности правоохранительной деятельности, профилактики преступных проявлений, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на территории оперативного обслуживания.

Гольцман Елена Валериевна,
старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел Нижегородской академии МВД России;
Владимирова Полина Алексеевна,
курсант Нижегородской академии МВД России

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ МЕР УБЕЖДЕНИЯ И ПРИНУЖДЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИЦИИ

Аннотация: в статье рассмотрены основные черты убеждения и принуждения как методов государственного управления, в сравнительном аспекте выделены их специфические проявления и особенности применения на практике сотрудниками полиции.

Ключевые слова: убеждение, принуждение, меры государственного управления, административное пресечение, административное предупреждение, меры административного наказания.

Деятельность сотрудников органов внутренних дел непосредственно связана с регулированием поведения людей, общественных отношений в целях их упорядочения в соответствии с действующим законодательством, целями, задачами и функциями государства посредством различных приемов и способов.

Основными и наиболее распространенными методами правового регулирования, которые активно применяются сотрудниками полиции, являются убеждение и принуждение.

Убеждение — особый способ воздействия на поведение людей. Его суть заключается в том, чтобы субъект правоотношений, воздействуя на управляемый объект, внушает собственные идеи, ценности, ориентиры в качестве внутренних идей последних. Необходимо понимать разницу понятий

«убеждение» и «внушение», которые на первый взгляд кажутся довольно схожими.

Убеждение является логическим, доказательным воздействием, т. е. в результате убеждения объект самостоятельно делает выводы из данной ему информации.

Внушение не связано с логикой и интеллектом. Оно происходит путем эмоционального давления, обходя критическое мышление. Объект внушения слепо усваивает информацию, никак ее не преобразовывая и не пропуская сквозь себя.

На наш взгляд, важно понимать, что сущность убеждения, прежде всего, заключается в том, что оно обеспечивает соблюдение всеми гражданами правовых норм и предписаний. Убеждение включает воспитательные и организационные меры воздействия.

Меры воспитательного воздействия делятся на нравственное и правовое воспитание; различные меры поощрения и общественное влияние.

Меры организационного характера содержат меры, поддерживающие политику гласности в процессе осуществления административной деятельности полиции; организационно-массовую работу.

Под нравственным и правовым воспитанием понимается особая деятельность государства, его органов, должностных лиц, направленная на разъяснение гражданам правовых предписаний, формирование уважения к праву в целом и усвоение населением принципов правомерного поведения.

Правовое воспитание играет важную роль в сфере регулирования общественных отношений. Органы внутренних дел принимают активное участие в повышении сознательности участников административных правоотношений посредством организации выступлений сотрудников с сообщениями на актуальные темы, проведения круглых столов, бесед с гражданами, публикаций научных статей, разъяснением нормативных правовых актов.

Немаловажное значение в системе административной деятельности полиции имеют меры поощрения. Под понятием

«поощрение» понимается метод государственного воздействия, обусловленный высокими, добросовестными результатами в процессе осуществления какой-либо деятельности, главной целью которого является стимулирование к дальнейшим успехам в этой деятельности. В зависимости от содержания поощрение может быть материальным, моральным и статусным. Выделяют и смешанное поощрение, которое одновременно может включать меры материального, морального и статусного характера.

В процессе осуществления профессиональной деятельности сотрудники полиции взаимодействуют с коллегами по работе, организациями, учреждениями, обществом в целом, которые также оказывают определенное влияние. Такое влияние принято называть мерами общественного воздействия.

В административной деятельности полиции политика гласности относится к организационным мерам. Она обеспечивается путем проведения агитации, публикаций статистики преступности в конкретном районе, выступлений сотрудников в средствах массовой информации, отчетов о проделанной работе за определенный промежуток времени. Предоставляя теоретические знания, сотрудники полиции проводят организационно-массовую работу с общественными организациями.

Меры административного убеждения, применяемые сотрудниками полиции, очень разнообразны и активно используются на практике. Применение методов убеждения органами внутренних дел должно соответствовать законодательству и их компетенции. Однако эффективность этих методов напрямую зависит от конкретного сотрудника, а также от уровня его правовой культуры и профессионализма.

Несмотря на все разнообразие средств убеждения, не всегда сотрудники органов внутренних дел ограничиваются только ими. В административной деятельности полиции также широко применяются меры принуждения.

Под административным принуждением в качестве вида государственного принуждения понимается совокупность мер материального, физического, психического воздействия, при-

меняемых уполномоченными органами власти в установленном порядке для обеспечения неукоснительного выполнения правовых предписаний не зависимо от воли субъектов применения. Выделяют следующие группы административного принуждения: меры административного предупреждения; меры административного пресечения; меры административно-процессуального обеспечения; праввосстановительные меры; меры административного наказания¹.

Меры административного предупреждения имеют цель предупредить правонарушение. Они могут применяться независимо от того, был факт нарушения или нет. Основанием для применения мер предупреждения выступает предположение том, что лицо намеревается нарушить порядок. К таким мерам можно отнести осуществление полицией проверки документов.

Главными целями мер административного пресечения являются прекращение противоправного деяния и предотвращение наступления вредных последствий. Примерами мер административного пресечения можно считать запрет на использование неисправного транспортного средства, доставка в органы внутренних дел.

Меры административно-процессуального обеспечения применяются в административном процессе. Чаще всего сотрудниками полиции используются досмотр правонарушителя и его личных вещей, медицинское освидетельствование, привод лица, совершившего правонарушение.

Сущность административно-праввосстановительных мер заключается в восстановлении нарушенного правового состояния путем понуждения субъекта к исполнению ранее не исполненной юридической обязанности.

Основанием для применения праввосстановительных мер являются праввосстановительные санкции, представляющие собой устранение вреда, который возник в результате неправомерного поведения.

¹ См. *Макарейко Н. В.* Административное право: учебное пособие для вузов. 10-е изд., перераб. и доп. Москва, 2019.

Последним элементом выступают меры административного наказания. Фактическим основанием применения мер административного наказания является совершение административного правонарушения.

В статье 3.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях закреплено десять видов административных наказаний, однако не все из них реализуются сотрудниками полиции. В административной деятельности полиции применяются предупреждение, административный арест, административный штраф, лишение права управления транспортным средством.

Подводя итог, мы делаем вывод, что методы убеждения и принуждения универсальны для всего аппарата государственного управления. В механизме государственного воздействия метод убеждения стоит в приоритете, так как считается наиболее гуманным, однако не все жизненные ситуации можно урегулировать одними методами убеждения. Именно в этот момент наиболее эффективными становятся методы административного принуждения.

Выбирая конкретный метод административного воздействия на поведение граждан, сотрудник должен руководствоваться обстановкой, личностью предполагаемого или уже реального правонарушителя, а также нормативной базой, определяющей основания и порядок применения различных мер.

Гольцман Елена Валериевна,
старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел Нижегородской академии МВД России;

Рустамзода Алишер Косим,
начальник кафедры теории управления правоохранительной деятельности факультета № 1 Академии МВД Республики Таджикистан

АНАЛИЗ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Аннотация: на основе официальных статистических данных МВД России в статье обращается внимание на вопросы, касающиеся административно-правового регулирования в области миграции, одной из главных составляющих стабильной миграционной обстановки в стране. Цель рассматриваемого проблемного поля — обеспечить соблюдение интересов государства и прав мигрантов, что осуществляется путем установления правил перемещения физических лиц как на территорию Российской Федерации, так и внутри субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: административная ответственность, административно-правовое регулирование, миграция, миграционное законодательство.

Административная ответственность представляет собой административное принуждение в виде применения уполномоченным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, совершившему административное правонарушение¹. В этом случае наказание выступает мерой этой

¹ См. *Костылев А. К.* Процессуальное обеспечение административной ответственности: монография. Тюмень, 2008. С. 178–192.

ответственности, а ее цель подразумевает превенцию новых проступков.

Рассматривая данную область вопроса, необходимо остановиться на регулятивной функции административной ответственности, которая устанавливает запреты, обязательства, тем самым закрепляет и предопределяет поведение субъектов административной ответственности, тем самым законодатель стремился определить дефинитивные границы обязанностей и запретов для правомерности действий субъекта¹.

Административная ответственность имеет прямое отношение к укреплению законности, правопорядка и правовой охране миграционных отношений². Принимая за основу официальные статистические данные МВД России, особое внимание в данной статье будет уделено защите государственных и общественных интересов в Российской Федерации от незаконной миграции и ее последствий. Возможности административного законодательства ограничиваются гл. 18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ).

Современные реалии таковы, что мы отмечаем непрерывное изменение миграционного законодательства, и 2022 г. — наглядное тому подтверждение: особенно много нововведений было внесено во втором полугодии, что оказало влияние на миграционную ситуацию в стране в целом и в Нижегородской области в частности. Прежде всего, сфера миграционного законодательства пересмотрена в связи с тем, что пандемия коронавируса пошла на спад, границы со странами начали постепенно открывать и возобновлять транспортную сеть. Полностью коронавирусные ограничения на транспортные сооб-

¹ См. *Жеребцов А. Н.* Теоретико-правовые основы реализации миграционной политики Российской Федерации // Российская юстиция. 2007. № 3. Доступ СПС «Гарант» (дата обращения: 01.04.2022).

² См. *Жеребцов А. Н.* Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2009. С. 264–265.

щения отменены 5 сентября 2022 года¹. Сроки, в которые иностранным гражданам нужно либо легализоваться, либо выехать из Российской Федерации, истекли 12 октября 2022 г. Таким образом, на сегодняшний день граждане любой страны должны иметь документы, подтверждающие законность их пребывания на территории Российской Федерации независимо от статуса и гражданства — послаблений больше нет.

На фоне событий, связанных с экстренным массовым пребыванием граждан Донецкой и Луганской Народных Республик, а также Республики Украины, а также из территорий ведения специальной военной операции, возникают новые вопросы реализации государственной миграционной политики. 4 октября 2022 г. Президентом Российской Федерации подписаны федеральные конституционные законы о вхождении в состав Российской Федерации четырех новых субъектов, реализация которых в настоящее время ввиду особой политической значимости имеет приоритетный характер.

Геополитические события, связанные с конфликтом на Украине и санкционным давлением на Российскую Федерацию, не снизили, а наоборот, увеличили количество мигрантов, въехавших на территорию Нижегородской области в 2022 г., о чем свидетельствуют цифры ведомственной статистической отчетности. На миграционный учет в регионе поставлены более 200 тысяч иностранных граждан из 158 стран; количество зарегистрированных иностранных граждан по сравнению с 2021 г. увеличилось почти на 25 % и превысило допандемийный уровень. Возросли в разы показатели миграционного учета практически во всех районах Нижегородской области.

Увеличение числа иностранных граждан связано:

— с работой по преобразованию региона в рамках программы «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда»;

¹ О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 20 мая 2022 г. № 1253-р: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2022 г. № 2537-р. Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 01.02.2023).

— нахождением на территории обслуживания промышленных и иных предприятий, которые играют активную роль в привлечении иностранной рабочей силы (например, ООО «Ардаатовский фанерный завод», молокозавод, пилорама);

— реализацией крупных строительных объектов, в том числе «Школа 800» и транспортных развязок. В 2020 году началось строительство участка скоростной платной автомагистрали М-12: Москва — Казань — Екатеринбург в Нижегородской области, по которой пройдет 280 км трассы: автодорога пересечет Навашинский, Ардаатовский, Арзамасский, Вадский, Перевозский, Бутурлинский, Сергачский и Пильнинский районы;

— созданием и функционированием пунктов временного размещения граждан Российской Федерации, Украины, Донецкой и Луганской Народных Республик.

Зачастую административные проступки перерастают в криминогенные риски в среде мигрантов. Со второго полугодия 2022 г. зафиксировано увеличение на 22 % числа преступлений, совершенных иностранными гражданами (с 497 до 606)¹.

Происходит не только количественный рост иностранной преступности, а также изменяются ее качественные характеристики.

Особую тревогу вызывает ситуация с преступлениями тяжких и особо тяжких составов (рост со 169 до 315), а также в сфере незаконного оборота наркотиков (с 90 до 199). По сравнению с 2021 г. совершено больше убийств, изнасилований, краж, разбоев².

Таким образом, мигранты в немалой степени способствуют росту преступности в регионе, в основном в областях насилия, наркоторговли и ухода от налогов.

¹ См. Управление по вопросам миграции по Нижегородской области // Главное управление МВД России по Нижегородской области: [официальный сайт]. URL: <https://52.мвд.рф/ms/uvm-gu-mvd/> (дата обращения: 01.04.2023).

² См. Сведения о результатах работы подразделений по вопросам миграции ГУ МВД России по Нижегородской области. Статистика 2022 // Министерство внутренних дел Российской Федерации: [официальный сайт]. URL: <https://мвд.рф> (дата обращения: 01.04.2023).

В последние годы обострение миграционной ситуации в Российской Федерации, связанное с ростом числа резонансных преступлений, вызвало необходимость в изменении миграционной политики. Так, в октябре 2022 г. Совет Безопасности Российской Федерации анонсировал масштабные мероприятия по ужесточению миграционного контроля и усилению ответственности иностранных граждан за нарушение российского законодательства¹.

Число прибывающих мигрантов уже достигло допандемийного уровня. С учетом активизации миграционных процессов на территории региона особую важность приобретают организация эффективного иммиграционного контроля и пресечение незаконной миграции. Так, с целью контроля за миграционной ситуацией в 2022 г. на территории Нижегородской области было проведено более 9,5 тыс. проверочных мероприятий по выявлению фактов нарушения миграционного законодательства².

При проведении оперативно-профилактических и рейдовых мероприятий особое внимание уделялось местам массового пребывания (проживания) иностранных граждан и местам осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности (в сферах торговли, строительства и т. д.). В 2022 году организованы и проведены:

— межведомственное оперативно-профилактическое мероприятие «Жилой сектор»;

— совместные оперативно-профилактические мероприятия, направленные на выявление, фиксацию и привлечение к установленной ответственности лиц, осуществляющих фиктивную постановку на учет иностранных граждан;

¹ См.: Греков М. В России ужесточат миграционные законы: как теперь будут жить иностранцы. Новые миграционные правила 2022 года. URL: <https://life.ru/p/1533067> (дата обращения: 21.10.2022).

² См. Управление по вопросам миграции по Нижегородской области // Главное управление МВД России по Нижегородской области: [официальный сайт]. URL: <https://52.мвд.рф/ms/uvm-gu-mvd/> (дата обращения: 21.10.2022).

— двухэтапная комплексная оперативно-профилактическая операция «Нелегал-2022» в целях стабилизации миграционной ситуации, выявления и пресечения каналов незаконной миграции, иных противоправных деяний, связанных с незаконной миграцией, на территории Нижегородской области.

Руководством страны и МВД России введен ряд послаблений в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, использующих иностранную рабочую силу, в связи с чем территориальные органы МВД нацелены на минимизацию проведения проверочных мероприятий в отношении таких работодателей¹, тем не менее результатом всех проводимых мероприятий стало выявление почти 8,5 тыс. административных правонарушений.

Выявлены и привлечены к ответственности и иностранные граждане, и должностные лица, и работодатели, нарушившие правила привлечения иностранных работников:

— по статье 18.8 КоАП РФ — 2 322 (за 12 месяцев 2021 г. — 2 627 (–1,6 %));

— статья 18.9 КоАП РФ — 1 235 (12 месяцев 2021 г. — 1 202 (+2,7 %));

— статья 18.11 КоАП РФ — 129 (12 месяцев 2021 г. — 0, (+100,0 %));

— статья 18.15 КоАП РФ — 1 288 (12 месяцев 2021 г. — 2 003 (–35,7 %));

— статья 18.17 КоАП РФ — 37 (12 месяцев 2021 г. — 74 (–50,0 %));

— статья 18.20 КоАП РФ — 1 516 (12 месяцев 2021 г. — 12);

— статья 19.27 КоАП РФ — 112 (12 месяцев 2021 г. — 75 (+49,3 %))².

¹ Об особенностях организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля: постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 № 336. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.10.2022).

² См. Сведения о результатах работы подразделений по вопросам миграции ГУ МВД России по Нижегородской области. Статистика 2022 // Министерство внутренних дел Российской Федерации: [официальный сайт]. URL: <https://мвд.рф/> (дата обращения: 21.10.2022).

В 2022 году за незаконное осуществление трудовой деятельности (по ст. 18.10 КоАП РФ) были привлечены 638 иностранцев (2021 г. — 1 101, что на 42 % меньше)¹.

С целью недопущения дальнейшего пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан, осужденных за преступления, а также многократно привлеченных к административной ответственности, в течение 2022 г. активно применялись меры административно-правового характера, такие как: депортация, выдворение и неразрешение въезда. Так, из Российской Федерации были депортировано 55 иностранных граждан (2021 г. — 68)².

По материалам территориальных органов судами региона было принято 930 решений об административном выдворении (2021 г. — 322), в том числе:

- в форме самостоятельного выезда — 376;
- принудительно (с помещением в ЦВСИГ) — 554³.

За 2022 год территориальными органами было вынесено 1 086 решений о неразрешении иностранным гражданам въезда в Российскую Федерацию (2021 г. — 591)⁴.

В 2022 году, несмотря на сложную экономическую ситуацию в Российской Федерации, трудовых мигрантов из стран Средней Азии, СНГ и других в нашей стране стало рекордное количество.

¹ См. Управления по вопросам миграции по Нижегородской области // Главное управление МВД России по Нижегородской области: [официальный сайт]. URL: <https://52.мвд.рф/ms/uvm-gu-mvd> (дата обращения: 21.10.2022).

² См. Сведения о результатах работы подразделений по вопросам миграции ГУ МВД России по Нижегородской области. Статистика 2022 // Министерство внутренних дел Российской Федерации: [официальный сайт]. URL: <https://мвд.рф/> (дата обращения: 21.10.2022).

³ См. Законодательство 2022 года // Главное управление по вопросам миграции: [официальный сайт]. URL: <http://services.fms.gov.ru/> (дата обращения: 21.10.2022).

⁴ См. Главное управление по вопросам миграции: Законодательство 2022 // Главное управление по вопросам миграции: [официальный сайт]. URL: <http://services.fms.gov.ru/> (дата обращения: 21.10.2022).

Нижегородская область не является исключением. Именно работа — основная цель приезда иностранцев в наш регион: более 75 % иностранных граждан — это трудовые мигранты.

За 12 месяцев 2022 года 164 616 вновь прибывших иностранных граждан¹ своей основной целью пребывания на территории Нижегородской области заявляют «работа». Нынешняя цифра является рекордным значением как минимум за последние шесть лет (за весь период доступной статистики с 2017 г.).

Подводя итог, необходимо отметить, что, безусловно, законная (и тем более незаконная) миграция порождает неизбежную напряженность в обществе из-за ее инокультурности, различных стереотипов поведения приезжающих. На наш взгляд, с учетом складывающейся геополитической обстановки необходимо внести изменения в Концепцию государственной миграционной политики, которые должны быть направлены на урегулирование миграционного потока, в том числе и в Нижегородской области. Это позволит сделать его более прозрачным, независимым от расовой и этнической принадлежности. Также следует изменить формат миграционного контроля в части его ужесточения. Пока меры по контролю иностранцев на территории Российской Федерации недостаточны и существует риск возникновения этнических анклавов и очагов преступности, которые преобразовываются из административных правонарушений. Основная задача, наряду с работой с гражданами, прибывающими на территорию Российской Федерации, в том числе на территорию Нижегородского региона, заключается в создании стабильной миграционной ситуации.

¹ См. Управление по вопросам миграции по Нижегородской области: [официальный сайт]. URL: <https://52.мвд.рф/ms/uvm-gu-mvd> (дата обращения: 21.10.2022).

УДК 327.8:341

Долгошеин Петр Сергеевич,
представитель МВД России в Республике
Сербии

КОНЦЕПЦИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИЗМУ В РЕСПУБЛИКЕ СЕРБИИ

Аннотация: в статье проанализированы факторы, способствующие совершению преступлений экстремистской направленности в Республике Сербии. Исследована система мер противодействия им.

Ключевые слова: экстремизм, терроризм, Республика Сербия, сербская концепция противодействия экстремизму.

Процесс глобализации во всех сферах человеческой деятельности, сопровождающийся свободным перемещением людей, информации, товаров и капитала, представляет собой подходящую среду для экстремистов для продвижения своих идей, обретения новых сочувствующих и расширения ареала конфликта.

Факторы, которые могут влиять на эти явления и тенденции, многочисленны и разнообразны: экономические, финансовые, социальные, образовательные, институциональные, современные информационно-коммуникационные технологии, деятельность религиозных и иных органов и центров, межрелигиозная, межэтническая и иная напряженность, уровень чувства отверженности, фрустрации, изоляции и самовиктимизации граждан и, наконец, невозможность нахождения социально и демократически приемлемых механизмов разрешения возникающих противоречий и конфликтов.

В настоящее время не существует отдельного доктринального документа, который регулировал бы непосредственно противодействие экстремизму в стране. Национальная

стратегия по предупреждению и борьбе с терроризмом на период с 2017 по 2021 г. была принята в 2017 г. В ней отмечены механизмы противодействия насильственному экстремизму, радикализму, но отдельно как опасное явление экстремизм не выделяется.

Анализ существующей нормативно-правовой базы, направленной на противодействие экстремизму, свидетельствует об отсутствии в Сербии до настоящего времени зарегистрированных террористических угроз. Вместе с тем на протяжении последних лет существуют вызовы и риски, связанные с конфликтами на Среднем Востоке, т. е. с деятельностью террористических организаций под крылом «Исламского государства». Данное обстоятельство провоцирует интенсификацию процессов религиозной радикализации не только на территории Сербии, но и по всему Балканскому региону.

На территории Центральной Сербии официально не выявлено ячеек международных террористических организаций. В то же время сохраняется потенциальная угроза радикализации преимущественно мусульманского населения в южных районах страны (Санджак, так называемая «Прешевская долина»). Высоки риски проникновения террористов из неподконтрольного Белграду Автономного края Косово и Метохия, являющегося основным прибежищем экстремистов в Балканском регионе, в том числе из некоторых соседних государств (Северной Македонии, Боснии и Герцеговины). На протяжении многих лет этот регион остается основным рекрутским и логистическим центром террористической деятельности как на региональном, так и на международном уровнях. Кроме этого, он остается регионом с повышенным уровнем угроз и рисками безопасности, где действуют религиозные, экстремистские, националистические и криминальные группировки. Непризнанный край стал пристанищем для обширной деятельности религиозных экстремистов в регионе. Радикальные структуры, представленные в Косово, являются частью широкой сети, действующей в координации с другими регионами, населенными албанцами.

Ситуация в сфере борьбы с терроризмом, экстремизмом в Сербии находится под плотным и достаточно эффективным контролем МВД страны и профильных спецслужб.

Насильственный экстремизм и радикализация, ведущая к терроризму, признаются текущими явлениями безопасности, которые будут набирать все большую силу в предстоящий период. Гражданское общество, защита прав меньшинств в Республике Сербии на уровне самых высоких стандартов и существующая религиозная терпимость между крупнейшими религиозными общинами в стране являются преимуществом в противостоянии угрозам общемирового масштаба, в то время как недостаточная интеграция определенных групп в общество, ослабление роли семьи, злоупотребление социальными сетями для распространения нетерпимости и крайних взглядов — слабые места этого противостояния. Участие определенного числа граждан Республики Сербии в вооруженных конфликтах за границей и их возвращение в страну также признаются существенной угрозой.

Изменившиеся глобальные и иные обстоятельства привели к многократным изменениям в характере угрозы экстремизма в нескольких принципиальных чертах:

— массовые миграции населения, наряду с прозрачными границами, могут быть использованы для беспрепятственного передвижения террористов и способствовать развитию экстремизма как в странах транзита, так и в странах конечного назначения;

— угрозы безопасности локального характера (внутренние конфликты, отсутствие надлежащего управления, безработица, бедность, низкий уровень социальной защиты и образования) в силу взаимозависимости современных обществ переросли в глобальные вызовы, способствуют усилению радикализма и насильственного экстремизма.

Страны Балканского региона, в том числе Республика Сербия, сталкиваются с усилением насильственного экстремизма и ростом радикализации отдельных лиц и групп, что может привести к терроризму. Республика Сербия также стал-

квивается со спецификой, когда речь идет об угрозе терроризма, основными формами проявления которого являются:

— этнически мотивированный экстремизм и сепаратистские тенденции на отдельных частях территории с возможностью перерастания в терроризм, особенно в связи с провозглашением в одностороннем порядке независимости Косово и Метохии;

— действия членов и сторонников радикальных исламистских движений и организаций, организационно и функционально связанных с аналогичными движениями в регионе и за его пределами;

— постоянная пропагандистская деятельность радикальных религиозных проповедников, отдельных лиц или групп, сознательно распространяющих идеологию насильственного экстремизма, а также радикализация молодежи и новообращенных, с тенденциозным толкованием религиозных учений;

— возвращение боевиков-террористов из зон конфликтов в Сербию, дополнительно радикализированных и обученных для совершения теракта и могущих служить негативной моделью;

— опасность проникновения террористов в условиях массового притока мигрантов и беженцев, превышающего возможности приема дополнительного населения Республики Сербии.

Сложность усилий по разработке соответствующей политики и планов в качестве основы для принятия мер на нормативном, институциональном и оперативном уровнях для противодействия этой угрозе усугубляется тем фактом, что терроризм — динамичное явление, способное к трансформации. Использование новых стратегий, тактик и методов при финансовой поддержке, происхождение которой трудно установить, затрудняет выявление деятельности террористов и прогнозирование целей и методов атак.

Оценка рисков и угроз, основанная на многочисленных показателях и анализе ключевых факторов и элементов, влияющих на степень угрозы, указывает на то, что террористические угрозы для Республики Сербии реальны. Это проявляется в осознании того, что внутри страны есть лица и группы, способные

и желающие подготовить, организовать и осуществить террористические атаки на цели в Республике Сербии.

Сербская концепция противодействия экстремизму основана на всестороннем сотрудничестве всех акторов, которые могут способствовать реализации стратегических целей и которые в этом смысле профилировали себя на основе вышеупомянутых анализов и оценок, а также достижений научной теории в этой области. Такой подход предполагает тесное сотрудничество государственных и негосударственных субъектов, в том числе представителей гражданского общества, академического и научного сообщества, в качестве партнеров на национальном уровне, что является адекватным реагированием на угрозу терроризма и насильственного экстремизма как многомерных социальных явлений.

Сербия определяет стратегические цели, защищающие основные ценности, и классифицирует их по четырем приоритетным направлениям:

- 1) предотвращение терроризма, насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму;
- 2) защита путем выявления и устранения угроз терроризма и недостатков в системе защиты;
- 3) судебное преследование террористов при соблюдении прав человека, верховенства права и демократии;
- 4) реакция системы на террористическую атаку.

При определении стратегических целей были учтены все наиболее важные элементы и факторы риска, влияющие на возникновение радикализации, ведущей к насильственному экстремизму, специфика, с которой Республика Сербия сталкивается в борьбе с терроризмом, а также мандат, задачи и существующие возможности силовых структур и гражданского общества.

Конкретные мероприятия для достижения данных целей в первую очередь направлены на снижение сопутствующих факторов риска.

В Сербии профилактика подразумевает раннее предотвращение терроризма, насильственного экстремизма и радика-

лизации, ведущих к терроризму, с участием акторов из различных слоев общества. Она предполагает встроенную систему защиты, позволяющую своевременно выявлять и уменьшать потенциальные причины радикализации и насильственного экстремизма, ведущих к терроризму, и в то же время демотивирует человека или группу использовать террористический акт или иным образом оказать поддержку террористам. При определении стратегических целей в этой сфере учитываются причины, лежащие в основе явления радикализации, а также косвенные причины, ускоряющие процесс радикализации.

Своевременные превентивные меры имеют решающее значение в борьбе с терроризмом. Следует учитывать, что они воздействуют на факторы, способствующие насильственному экстремизму и радикализации, ведущей к терроризму, тем самым снижая количество лиц, готовых к терактам или оказывающих поддержку террористам.

Совершенствование существующих и разработка более совершенных профилактических программ подразумевает создание политических, социальных, экономических и иных обстоятельств, не благоприятствующих возникновению радикализации, распространению экстремистских идеологий и вербовке террористов, при одновременном укреплении системы ценностей, на которых базируется Республика Сербия.

Особенно важно наладить интенсивное и тесное сотрудничество и координацию между представителями правительства, гражданского общества, частного сектора и семьи, чтобы оказать поддержку в случае выявления факторов радикализации.

Своевременное выявление причин, толкающих отдельных лиц или группы к терроризму, позволяет осуществлять планомерные, скоординированные и целенаправленные действия общества, которые ведут к созданию политической, социальной и экономической среды, не способствующей радикализации, распространению экстремистских идеологий и вербовки террористов, укрепляя при этом базовую систему ценностей.

Достижение этой цели осуществляется за счет усилий по скоординированному вовлечению всех элементов общества,

связанных с профилактикой, позволяющих адекватно выявлять ключевые факторы радикализации, насильственного экстремизма и терроризма, а затем планомерно действовать по смягчению и устранению их через экономическую и социальную деятельность, укрепляя систему ценностей и признавая особые потребности уязвимых групп.

Развитие стратегических коммуникаций, в том числе противодействие злонамеренному толкованию религиозных учений и экстремистских сообщений в государственных СМИ и в интернете, позволяет проводить последовательную политику коммуникации с общественностью на национальном уровне, обеспечивает продвижение альтернативных, позитивных сообщений, а также улучшает доступ для обнаружения незаконного контента в интернете, который публично оправдывает терроризм.

Достижение этой цели осуществляется за счет усилий по признанию важности и преимущества навыков стратегической коммуникации с точки зрения предотвращения насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и создания необходимых возможностей для их реализации.

Такая усовершенствованная система защиты требует определенного уровня оперативных возможностей полиции и разведывательно-охранных сил, надлежащей защиты критической инфраструктуры, эффективного комплексного пограничного контроля, усовершенствованной системы борьбы с финансированием терроризма, а также создания системы дерадикализации и реинтеграции радикализированных лиц.

Надлежащий уровень координации и сотрудничества посредством обмена, сопоставления и унификации разведывательных данных позволяет надежно идентифицировать отдельных лиц, экстремистские группы и используемые ими радикальные методы, включая своевременное выявление каналов незаконного оборота оружия, взрывчатых веществ и других опасных средств и материалов, которые могут быть использованы для совершения террористических актов и способствовать их предотвращению на основе интегрированной разведывательной информации.

УДК: 341.17:349:681

Карпика Анатолий Григорьевич,

кандидат технических наук, доцент, доцент кафедры информационного обеспечения органов внутренних дел Ростовского юридического института МВД России;

Лемайкина Светлана Владимировна,

начальник кафедры информационного обеспечения органов внутренних дел Ростовского юридического института МВД России

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ПЕРМАНЕНТНЫХ АТАК

Аннотация: в статье проанализированы киберинциденты в отношении процессов управления объектами инфраструктуры, систематизированы риски и возможные варианты их эскалации. Предложены способы снижения их влияния на объекты инфраструктуры.

Ключевые слова: киберугроза, киберпреступность, уязвимость программного обеспечения, информационная безопасность, инфраструктура, правоохранительная деятельность.

Информационное общество полностью зависит от качества и безопасности информационных процессов, обслуживающих деятельность людей, организаций и государств. В настоящее время потенциальный интерес к информационной безопасности, которую можно рассматривать отдельно от контекста функционирования объектов инфраструктуры, проявляют различного рода злоумышленники, экономические и политические конкуренты, конфликтующие государственные структуры. Сложно найти области взаимодействия субъекта и объекта информационного процесса, возникающие при реализации модели.

Анализ событий 2021—2022 гг., а также данных, содержащихся в различных источниках, позволил выявить основные

тенденции развития киберпреступности (которая в данном понятии включает деятельность вышеупомянутых групп и организаций) на ближайшую перспективу.

На период с 2020 по 2021 г. приходится пик инцидентов, связанных с информационной безопасностью, например:

— 7 мая 2021 г. была атакована критическая инфраструктура американской трубопроводной компании Colonial Pipeline, что привело к убыткам в размере 4,5 млн долларов; система была остановлена на пять дней, а президент США вынужден объявить чрезвычайное положение;

— 30 мая 2021 г. атака на компанию JBS USA нанесла ущерб в размере 11 млн долларов. В результате атаки было временно остановлено производство говядины в США. Компания заплатила хакерам выкуп;

— в конце 2020 г. взлому подвергся Датский национальный банк. Хакерам удалось проникнуть в системы банка и закрепиться в его инфраструктуре. Наличие вредоносного программного оборудования в сети обнаружено спустя семь месяцев, в июне 2021 г.;

— 9 ноября 2011 г. дистрибьютор электроники и бытовой техники MediaMarkt стал жертвой программы Hive ransomware. В результате атаки злоумышленникам удалось зашифровать серверы и рабочие станции. Пострадало 3 100 серверов MediaMarkt. За расшифровку файлов вымогатели требовали 240 млн долларов;

— атака на Kaseya (американскую компанию, разрабатывающую программное обеспечение для управления компьютерными сетями, системами и ИТ-инфраструктурой) — требовали 70 млн долларов.

Информация об инцидентах в Российской Федерации появляется не так часто. Психология и страх за имидж компании — основные причины этого. Однако среди обнародованных инцидентов есть и очень серьезные.

Атака на неназванный российский банк хакерской группы MoneyTaker. По сообщению Group-IB, злоумышленники получили доступ к системе межбанковских переводов АРМ КБР.

В феврале 2021 г. та же группа аналогичным образом вывела 500 млн рублей со счета корреспондента неназванного российского банка. По версии следствия атака началась летом 2020 г., когда группе удалось проникнуть в сеть банка путем взлома одного из его филиалов. Исследовав сеть и ресурсы в ней в течение полугода, злоумышленники в январе 2021 г. вывели средства банка на свой счет, выпустив поддельные платежные поручения¹.

Мошенничество по протоколу 3-D Secure (протокол, используемый в качестве дополнительного уровня защиты кредитных и дебетовых карт в Интернете, двухфакторная аутентификация пользователя) представляет собой списание денег без ведома владельца карты. В первом полугодии 2021 г. таким образом было похищено около 400 млн рублей; к концу года суммарный ущерб составил около 1 млрд рублей.

Атака на российский торговый сайт Wildberries. В результате ошибки платежной операции Wildberries потерял 385 млн рублей. В ходе расследования, проведенного FinCERT (центром мониторинга и реагирования на компьютерные атаки в кредитно-финансовой сфере), была выявлена схема действий злоумышленников. Они регистрировались на сайте в качестве продавцов и покупателей и пытались провести несуществующие платежи, используя заведомо ложные сведения. Wildberries переводила деньги продавцу, но на их счета ничего не поступало.

Октябрь 2021 г. Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) начал расследование по факту утечки 50 млн персональных данных из базы данных автомобилистов г. Москвы и Московской области. Эта информация собиралась в течение более чем десяти лет, с 2006 по 2019 г. Поводом к расследованию послужила публикация коммерческого предложения о продаже этих данных на одном из киберпреступных

¹ Ландшафт киберугроз: атаки шифровальщиков, кардинг, продажа до-ступов, фишинг и скам. URL: <https://www.group-ib.ru/resources/threat-research/2021-reports.html#report-3> (дата обращения: 10.04.2022).

форумов. Цена злоумышленника составила 800 долларов США¹.

Тенденция, характеризующая угрозы кибербезопасности прошедшего года, основанная на приведенных выше данных и текущей мировой экономической и политической обстановки, — переход киберпреступников к более глубокому структурированию. Этот процесс, наряду с активным ростом числа и стоимости инцидентов, позволяет говорить о том, что экосистема киберпреступности интегрируется в параллельную экономику, направленную на повышение прибыльности атак и блокирование ресурсов конкурентов и соперников. Таким образом, с высокой степенью уверенности в этой области можно прогнозировать следующие тенденции.

1. Продвижение к гиперпрофессионализации киберпреступников. В 2021 году киберпреступные группы достигли значительного рубежа в плане своей организации. Например, экосистема ransomware (программы-вымогатели) опирается на ряд участников, включая налаженную цепочку от разработчиков программного обеспечения до целевых источников и продавцов доступа к данным, полученным преступным путем. В 2021 году значительно возросла тенденция использования ransomware как услуги и продажи его всем сторонам². В исследовании отмечено, что в типичной организации киберпреступники создают разновидность ERP-системы (enterprise resource plan), которая представляет собой совокупность всех основных бизнес-процессов, необходимых для управления компанией, таких как: финансы, кадры, производство, цепочка поставок, услуги и закупки. Они могут управлять инструментами, атаковать клиентов, общаться со службой поддержки, выплачивать выкупы и т. д.

¹ См. *Москвин А. В.* Крупнейшие киберинциденты и утечки данных в 2021 году // AM Anti-Malware. URL: https://www.anti-malware.ru/analytics/Threats_Analysis/Biggest-cyber-incidents-and-data-breaches-in-2021#part3/ (дата обращения: 10.04.2022).

² Вымогатели стали чаще работать сообща и заключать франчайзинговые сделки. URL: <https://www.safezone.cc/threads/vymogateli-stali-chasche-rabotat-soobscha-i-zakljuchat-franchajzingovye-sdelki.40898/> (дата обращения: 10.04.2022).

Система может быть расширена, чтобы позволить традиционным киберпреступникам осуществлять атаки. Платформы создают на форумах третейские суды на случай финансовых споров между платформами и киберпреступниками.

2. Переход к более изощренным кибератакам. В том же 2021 году ransomware-атаки, число которых увеличилось на 62 %, затрагивали преимущественно сектор средств массовой информации, т. е. широко освещались, однако развивались и другие процессы (например, атаки на цепочки поставок). Ярким примером является кибератака на компанию Codecov, выпускающую программное обеспечение для проверки исходного кода, которая произошла в апреле 2021 г. Считается, что киберпреступники успешно скомпрометировали программное обеспечение компании и нанесли ущерб сетям сотен клиентов, выдавая подлинные обновления программного обеспечения за собственные¹.

В этой связи представляется вероятным, что использование уязвимостей, скрытых в открытом ПО, известных также как эксплойты нулевого дня, которые еще не были обнаружены разработчиками ПО, будет расти. Действительно, эксплуатация систем с открытым исходным кодом означает, что целые части глобальной сети обслуживаются только небольшими группами добровольцев.

3. Вовлечение руководителей и сотрудников в обеспечение корпоративной кибербезопасности. В 2021 году основными виновниками несанкционированного доступа к корпоративным сетям вновь стали сотрудники. Согласно исследованию IDG в 2021 г. 44 % крупных организаций выводили свои сети из строя на день и более из-за фишинговых атак, в то время как среди малых организаций (25—100 сотрудников) этот показатель составляет 14 %².

¹ См. *Кост Э.* Что такое программы-вымогатели как услуга (RaaS)? Опасная угроза мировой безопасности // Up Guard. URL: <https://www.upguard.com/blog/what-is-ransomware-as-a-service/> (дата обращения: 10.04.2022).

² См. *Спу Найду* Глобальный опрос выявил тревожные уровни защиты данных // SecurityBrief. URL: <https://securitybrief.com.au/story/global-poll-uneartns-alarming-data-protection-levels/> (дата обращения: 10.04.2022).

По последним данным 22 % утечек данных, зарегистрированных в 2021 г., начались с фишинговых писем. Кроме того, поскольку в 2021 году почти четверть сотрудников работали из дома хотя бы один день в неделю, то доступность решений по кибербезопасности стала еще более важной, особенно в глобальном масштабе. Это связано с тем, что сотрудники использовали рабочие устройства в личных целях, и количество потенциальных точек проникновения увеличилось.

4. Увеличение доли вредоносных программ, осуществляющих криптоджекинг (заражение компьютерных систем для скрытого майнинга криптовалюты). В этой связи стоит отметить возможность возникновения парадоксальной ситуации, при которой программы криптоджекинга угрожают статусу одной из самых опасных форм кибератак — ransomware. Как показывают различные исследования, в перспективе криптоджекинг может вытеснить ransomware в негативном рейтинге. Согласно исследованиям современные вредоносные атаки специально разработаны для криптоджекинга, когда вредоносное ПО заражает системы вредоносным кодом и использует центральный процессор для майнинга криптовалют.

Криптоджекинг продолжает привлекать злоумышленников по трем причинам:

во-первых, число потенциальных целей исчисляется миллиардами. Многие устройства уже заражены и не обнаружены;

во-вторых, прямые платежи могут быть осуществлены с минимальными усилиями;

в-третьих, криптоджекинг неразрывно связан с кражей данных.

Как только криптоджекинг закрепится в среде, он может легко перерасти во вредоносное ПО, использующее передовые технологии, поэтому ожидается, что эта технология станет для киберпреступников источником дохода при относительно низком уровне риска¹.

¹ См. Дэвид А. Гонтлет Покрытие атак вредоносных программ – криптоджекинг и программы-вымогатели. URL: <https://www.gauntlettllaw.com/news/coverage-for-malware-attacks-crytojacking-and-ransomware/> (дата обращения: 10.04.2022).

Анализ показывает, что сообщество киберпреступников в значительной степени глобализировано и, как правило, имеет высокую специализацию, основанную на строгом разграничении ролей.

Существуют данные, что для управления всеми бизнес-процессами используется специализированный подход, основанный на платформе, объединяющей финансы, кадры, производство, цепочки поставок, услуги, закупки и даже разрешение финансовых споров. Учитывая, что все перечисленные процессы предполагают анонимность участников, можно сделать вывод: подход к организации и проведению киберпреступлений принципиально изменяется и становится все более специализированным и техническим. Это порождает целенаправленную государственную политику по борьбе с киберпреступностью и снижению рисков кибербезопасности, проактивность государственных и коммерческих организаций, правоохранительных органов, направленную на поддержку ИТ-сектора, инвестиции в аппаратные и программные решения для защиты информации, компьютерные сети и средства их мониторинга.

Ковалев Александр Федорович,
преподаватель кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Нижегородской академии МВД России

УПРАВЛЕНИЕ И ПРОБЛЕМА ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ УГОЛОВНОГО НАКАЗАНИЯ В ВОЕННОЕ ВРЕМЯ

Аннотация: в статье рассмотрены вопросы понимания сущности и правильного применения уголовного наказания в военное время. Проведен сравнительный анализ развития понимания целеполагания в военное и мирное время в Российской Федерации. Показано, что при наступлении военного времени происходит рост значимости таких компонентов целеполагания, как предотвращение дальнейшей преступной деятельности и минимизации ущерба от нее. Это диктует изменения в порядке применений как материальных, так и процессуальных правовых норм.

Ключевые слова: целеполагание, уголовное наказание, военное время.

В разные периоды развития государственности вне зависимости от региона менялись цели уголовного наказания. Так, И. Я. Фойницкий, рассуждая о сущности и цели наказания, высказывал мысль, что древнейшей формой наказания является месть. В исторических источниках это выражено в декларировании принципа талиона «око за око». В первом условно кодифицированном нормативно-правовом источнике, содержащем уголовно-правовые нормы, Русской Правде принцип талиона выражается в праве на частную месть¹. Целью самого отмщения являлось не допустить совершения новых опасных для общества деяний (например, хищений, убийств). Из этого фактически оформляется первая цель, актуальная как

¹ См. *Фойницкий И. Я.* Учение о наказании в связи с тюремоведением. Москва, 2000. С. 10–11.

в настоящем, так и в будущем: предупреждение совершения новых преступлений.

С развитием общественных отношений и усилением государственности право мщения становится эксклюзивно властным, т. е. осуществлять возмездие может лишь государство в лице строго регламентированных институционалий¹. В результате с XVII в. до настоящее время для отечественного уголовного права характерно отсутствие альтернативного субъекта в реализации возмездия.

Идею о том, что понятия «наказание» и «возмездие» неразделимы, высказывал и Н. А. Беляев. По его мнению, чтобы удовлетворить запрос общества в справедливости, наказание неминуемо причиняет страдания и лишения виновному за деяния, совершенные им против государства, общества или отдельного индивида².

Таким образом, справедливо суждение о том, что с течением времени цель возмездия трансформировалась из идеи простого отмщения за преступление³ в идею восстановления справедливости, нарушенной совершенным преступным деянием.

К середине XIX в. целеполагание наказания пополняется новой целью: исправление виновного. Несмотря на отсутствие прямого декларирования данной цели, анализ текста Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. прямо указывает на то, что, наказывая виновного, государство в лице субъекта правосудия стремится исправить его поведение, чтобы в дальнейшем он не совершил преступное деяние. В частности, в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. прямо закреплены исправительные наказания⁴.

¹ Первым нормативным правовым актом, который декларировал, что правом мщения наделяется исключительно государство, а частная месть недопустима, было Соборное уложение царя Алексея Михайловича 1649 г.

² См. Курс советского уголовного права. Часть общая. Т. 3: Наказание / отв. ред.: Н. А. Беляев, М. Д. Шаргородский. Ленинград, 1970. С. 36

³ Фактически через возмездие реализовалась цель по предупреждению совершения новых преступлений.

⁴ См., например: *Титов Ю. П.* История государства и права России. Хрестоматия. 2-е изд. перераб. и доп. Москва, 2003. С. 124.

Появление цели по исправлению объясняется развитием общества в целом и идей гуманизма в частности. Мысли о гуманизме получили развитие одновременно с различными философскими концептами, которые в рамках данной статьи мы не рассматриваем, но считаем справедливым полагать, что подобные идеи могут развиваться лишь в относительно спокойной обстановке (в отсутствии серьезных вооруженных конфликтов и (или) как реакция общества на пугающие результаты последних).

К спокойной стоит относить и обстановку, в которой государство способно реализовать гарантии безопасности как личности, так и общества от внутренних и от внешних угроз.

К внутренним угрозам необходимо отнести угрозу жизни, здоровью и собственности от преступлений, а равно угрозы голода, эпидемий и иных чрезвычайных ситуаций; к внешним — угрозу войны, интервенции и т. п.

После окончания Отечественной войны 1812 г. до момента принятия указанного выше нормативного правового акта государство успешно справлялось с обеспечением всех гарантий. Показательным стало выступление декабристов в 1825 г., которое было быстро подавлено и не получило широкого распространения. Кроме этого, после 1812 г. Российская империя участвовала в войнах, направленных на расширение своих границ.

Нельзя не учитывать и тот факт, что гуманистические идеи европейских философов (Ф. М. А. Вольтера, Д. Дидро, Ш. Л. Монтескье, Т. Мора, Ф. Рабле и др.) не только стали популярными в России во второй половине XVIII в., но и не потеряли значение в XIX в. Об этом свидетельствуют идеи, которые в радикальной форме отстаивали организаторы декабристского восстания.

Справедливо говорить о том, что в XX в. все три цели уголовного наказания были окончательно оформлены.

В Советский период получила доктринальное и нормативное отражение цель по воспитанию виновного, что было напрямую связано с идеологической доктриной коммунизма,

основная цель которой заключалась в формировании нового советского человека, свободного от капиталистического прошлого, путем воспитания и исправления¹.

В Уголовном кодексе 1996 г. данная цель отсутствует. Согласно ч. 2 ст. 43 Уголовного кодекса Российской Федерации целями уголовного наказания являются исправление осужденного, восстановление социальной справедливости и предупреждение совершения новых преступлений.

Все вышеописанное является кратким изложением взглядов автора статьи на формирование этапов развития целеполагания уголовных наказаний в России, но развернуто ее аргументировать было бы нецелесообразно, т. к. исследование причин и условий, определяющих цели наказания в разные исторические периоды формирования отечественного права, заслуживает отдельного научного труда. Наша же цель — понять, насколько сильно может меняться, отличаться целеполагание уголовного наказания в ситуации военного времени от нормальных условий функционирования государства. Для этого и был сделан акцент на сущности наказания и целях, которые закреплены в тексте действующего уголовного кодекса.

Как было сказано выше, декларируемые в настоящее время цели (за исключением предупреждения совершения новых преступлений) получили развитие благодаря планомерному развитию, усилению государства в части, касающейся возможности реализовывать и защищать интересы отдельной личности и общества в целом. Кроме этого, на изменение це-

¹ См., например: *Лихачев Б. Т.* Теория коммунистического воспитания (Опыт методологического исследования). Москва, 1974; *Молостова Е. С.* Модели «Нового человека» в советский период: подступы к трансгуманизму. *НОМОТНЕТІКА: Философия. Социология. Право.* 2014. № 9 (180). С. 168–175; *Наумова Т. Н.* Правовое воспитание населения СССР во второй половине 1950–1960-х гг. (на материале Новгородской области) // *Вестник новгородского государственного университета.* 2006. № 39. С. 62–64; *Орлова Э. А.* Социалистический образ жизни и культуры // *Образ жизни в условиях социализма. Теоретико-методологическое исследование / под ред. А. Арнольдова, А. Ципко, Э. Орловой.* Москва, 1984; *Смирнов Г. Л.* Советский человек. Формирование социалистического типа личности. Москва, 1973.

лей влиял уровень образованности высших сословий и популярность в них гуманистических идей в указанный период. Что же происходит в случае, когда внутренняя и внешняя конъюнктура резко меняется, наступает чрезвычайное время, а именно: вводится военное положение (далее — ВП)? Могут ли цели уголовного наказания меняться?

Для начала необходимо обратиться к понятию «военное положение». В действующем законодательстве под ВП понимается введение президентом на территории всей страны или в отдельных ее частях особого правового режима в случае агрессии против государства или непосредственной угрозы такой агрессии. Данный правовой режим вводят с целью создания необходимых условий для отражения или предотвращения агрессии против страны¹. Конкретизируя это, можно говорить, что основанием для введения ВП выступают открытая агрессия против Российской Федерации, а равно угроза такой агрессии².

В соответствии с ратифицированными международными нормативными правовыми актами под агрессией в отношении государства необходимо понимать применение вооруженной силы против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства³. Полагаем, что ВП может быть введено в случае, когда нормальному функционированию государственных институтов и инфраструктуре может быть нанесен непоправимый ущерб посредством применения вооруженной силы со стороны другого государства (группы государств, международных организаций). Как указано, выше цель ВП — создание необходимых условий для отражения, а равно предотвращения агрессии.

¹ Статья 1 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 5, ст. 375.

² Часть 2 статья 87 Конституции Российской Федерации. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.04.2022).

³ Резолюция 3314 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1974 года // ООН: [официальный сайт]. URL: <https://www.un.org/ru/documents/> (дата обращения: 01.04.2022).

Примеры применения уголовного закона в состоянии ВП и войны¹ демонстрируют, что целепологание, а равно цели наказания могут меняться. Цели по воспитанию, исправлению и восстановлению справедливости отодвигаются на второй план; главной целью становится предупреждение совершения новых преступлений, чтобы создать внутри страны условия для решения задачи по отражению агрессии.

Будет уместно сравнить целепологание при ВП с темными веками европейской истории², когда в старом обществе установилось мнение о прямой взаимосвязи между жестокостью наказания и его эффективностью. Это объясняет широкое применение смертной казни в Великую Отечественную войну с 1941 по 1945 год³. При этом чем спокойней становилась обстановка внутри страны (период с 1944 по 1945 г.), тем меньше было вынесено смертных приговоров⁴.

Целепологание наказаний в случае введения ВП меняется с гуманистического⁵ на материалистическое⁶. Для последнего

¹ См., например: *Жадан В. Н.* Об особенностях уголовного законодательства в годы Великой Отечественной войны. Юридическая наука. 2020. № 5. С. 85–92; *Черепанова Е. В.* Уголовное право в годы Великой Отечественной войны: основные тенденции развития. Журнал российского права. 2010. № 10 (166). С. 139–145.

² Подразумевается историографический термин, который охватывает период развития европейского общества с VI по X в. См., например: *Wells, Peter S.* Barbarians to Angels: The Dark Ages Reconsidered. W.W. Norton & Company. 2008. P. 256.

³ См. Военные трибуналы в годы Великой Отечественной войны. URL: <https://dzen.yandex.ru/media/pobeda23102018/voennyetribunaly-v-gody-velikoi-otechestvennoivoiny-5c235998aa910500a9247a8f> (дата обращения: 01.04.2022).

⁴ См. Особенности уголовного права в СССР в военные годы. URL: <http://www.refsr.u.com/referat-10716-6.html> (дата обращения: 01.04.2022).

⁵ Основано на верховенстве идеи о том, что главными ценностями являются человек, его права и свободы. Применение наказания направлено на сохранение человека в социуме, исправление его поведения посредством использования мер, не травмирующих личность виновного.

⁶ Основано на идеи сохранения действующего социально-политического и экономического устройства социума за счет умаления прав отдельного человека и превалирования прав государства как органа, выступающего от имени всего общества.

характерны автократические и макиавеллистические способы достижения поставленной цели¹.

С позиции государства представляется логичным усиление уголовной ответственности и применение уголовных наказаний исключительно с целью предотвращения совершения новых преступлений и только в том случае, когда существует реальный риск потери суверенитета и самостоятельности в принятии решений, а равно и потере связи между легитимными органами правления и обществом, интересы и права которых должны быть защищены от внешнего агрессора.

Целеполагание наказаний при введении ВП возможно сравнить с применением обстоятельств, исключающих преступность деяния. Так, уголовный закон допускает легальное причинение вреда здоровью и причинение смерти другому человеку в случае защиты себя или других лиц от посягательства, связанного с угрозой жизни, когда иными мерами предотвратить такое посягательство не представляется возможным².

В случае возникновения ситуации, при которой вводится ВП, государство действует так же, как при необходимой обороне: может вынужденно, для защиты собственных жизненно необходимых интересов, ограничивать целеполагание наказания одной целью: предупреждение совершения новых преступлений.

Важно учитывать, что подобное ограничение было вынужденным, и под предлогом введенного ВП не происходило умаление прав личности и общества в корыстных интересах властных структур. В противном случае могут произойти императивные изменения общественного устройства, которые приведут к умалению ключевых прав, декларируемых конституцией страны.

¹ Создание необходимых условий для отражения агрессии (вооруженного нападения) против страны.

² Статья 37 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.04.2022).

Основываясь на вышесказанном и подводя итог, считаем, что целеполагание уголовных наказаний при введении ВП может отличаться от мирного времени, при этом неизменной остается единственная цель по предупреждению совершения новых преступлений. Остальные закрепленные в кодексе цели могут временно не достигаться, но лишь когда это вызвано объективной необходимостью сохранения текущего государственного строя как гаранта безопасности отдельной личности и всего общества от угрозы уничтожения (геноцида) или иных угроз, связанных с умалением ключевых конституционных прав граждан.

Конопляникова Марина Викторовна,
кандидат педагогических наук, старший
преподаватель кафедры государственных и
гражданско-правовых дисциплин Московско-
го областного филиала МосУ МВД России
имени В. Я. Кикотя

СОБЛЮДЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН КАК ОДНО ИЗ ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Аннотация: статья посвящена правовым аспектам соблюдения законных прав и интересов человека и гражданина сотрудниками органов внутренних дел в процессе выполнения возложенных на них задач, дается оценка их деятельности общественностью.

Ключевые слова: режим законности; права человека; органы внутренних дел; кадровый голод.

Вопросы признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации сохраняют большую общественную значимость¹, и всегда были приоритетным направлением внутренней политики нашего государства. Особую роль в данном направлении играют правоохранительные органы.

Согласно Положению о Министерстве внутренних дел Российской Федерации на МВД России возложено 49 полномочий. Все они так или иначе связаны с реализацией или за-

¹ См. *Конопляникова М. В.* Конституционная концепция обеспечения прав и свобод человека и гражданина в РФ: актуальность изучения и воплощения // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 1. С. 151.

щитой прав граждан¹. Уровень ответственности и сложности задач, возложенных на органы внутренних дел, несомненно, весьма высок. Законодатель наделил данные органы рядом специфических мер для пресечения преступлений и административных правонарушений, задержания лиц, совершивших данные деяния, к которым относится возможность применения физической силы, специальных средств, а в исключительных случаях и огнестрельного оружия.

Деятельность органов внутренних дел сегодня стала как никогда прозрачной: налажена работа пресс-служб, ко многим информации, касающейся деятельности полиции, есть открытый доступ через сеть «Интернет». В то же время российская правоохранительная система неоднократно подвергалась критике со стороны граждан в том, что попирается их право на неприкосновенность, сотрудники органов внутренних дел целенаправленно сфабриковывают уголовные дела. Чего только стоит резонансное дело журналиста И. Голунова, который 19 июня 2019 г. был задержан в Москве за попытку сбыть наркотические вещества. Впоследствии оказалось, что уголовное преследование в отношении И. Голунова было незаконным, а все доказательства сфабрикованы с целью отомстить ему за его журналистские расследования, связанные в том числе и с работой органов внутренних дел. Журналист был освобожден из-под стражи, а все обвинения с него сняты. Благоприятный исход дела для обвиняемого во многом стал заслугой общественности.

По официальным данным только половина россиян доверяет деятельности полиции и чувствует себя защищенной от преступных посягательств; 40 % респондентов заявили, что доверяют органам внутренних дел защиту их личных и иму-

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 01.06.2021). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.05.2022).

щественных интересов¹. Конечно, этот показатель является недостаточным. Причин тому много. Остановимся на наиболее глобальных.

Сегодня в МВД России усиливается кадровый голод, при этом к сотруднику органов внутренних дел как главному гаранту обеспечения прав и законных интересов человека и гражданина, безусловно, предъявляется большое количество требований: он должен отлично знать нормативную базу своей деятельности; быть годен по здоровью; обладать соответствующим морально-психологическими качествами; быть готовым к ненормированному графику работы и выполнению задач, связанных с угрозой его жизни и здоровью. Между тем социальная обеспеченность сотрудников органов внутренних дел достаточно скромная. В этой связи конкурс на замещение должностей в территориальные подразделения МВД неукоснительно падает. Только по официальным данным общий некомплект в органах внутренних дел сегодня составляет 15 %, в отдельных регионах — свыше 50. Как следствие, кадровые подразделения вынуждены набирать на вакантные должности лиц, лишь формально пригодных к службе в органах внутренних дел, т. е. пытаются закрыть кадровые бреши не качеством, а количеством, выполняя план по укомплектованию территориальных подразделений МВД России.

Еще до перехода милиции в полицию данную проблему предлагалось решить, укрепив социальный престиж сотрудников органов внутренних дел²: сотрудник полиции должен быть горд своей профессией, а для этого необходима постоянная работа по укреплению социально-экономического положения сотрудников.

¹ Оценка деятельности полиции в Российской Федерации в 2020 г. По данным ФГКУ ВНИИ МВД России // Министерство внутренних дел Российской Федерации: [сайт]. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/publicopinion> (дата обращения: 14.05.2022).

² См. *Хазов Е. Н.* Роль и значение правосознания и правовой культуры сотрудника полиции в соблюдении, охране и защите прав человека в России // Вестник Московского университета МВД России. 2011. Вып. 4.

Кадровый голод, который вынуждает снижать планку, поставленную для поступления на службу в органы внутренних дел, порождает множество других проблем. Нехватка квалифицированных сотрудников уже ведет к тому, что гражданам без какой-либо веской причины отказывается в юридической помощи, участникам уголовного судопроизводства в полной мере не объясняются их права. В отдельных вопиющих случаях сотрудники позволяют превышать свои полномочия в отношении подозреваемых или обвиняемых. Как ни странно, все это маскируется благими намерениями борьбы с преступностью, что, на наш взгляд, полностью противоречит всяческим представлениям об этике и гуманизме.

Соблюдение прав и свобод человека и гражданина для органов внутренних дел имеет всеобъемлющее значение. По этому поводу Н. В. Одина пишет, что помимо пассивного соблюдения прав человека, заключающемся в ненарушении сотрудником установленных норм закона, существует и активное¹. Последнее, как нам представляется, заключается в выполнении определенных действий по защите поправленных законных интересов граждан. Данные действия являются более сложными по своим сущностным характеристикам, а их выполнение требует от сотрудника внутреннего желания помогать людям.

Для того, чтобы отслеживать эффективность работы правоохранителей по выявлению случаев нарушения прав и свобод человека и гражданина, Генеральной прокуратурой Российской Федерации ведется строгая статистика раскрываемости и выявляемости преступлений. По данным показателям оценивают саму работу правоохранителей, что, как это ни странно, весьма негативно сказывается на их работе. Сотрудники, пренебрегая качеством работы, гонятся исключительно за количественными показателями, а простые граждане сталкиваются с отрешенным отношением со стороны сотрудников

¹ См. *Одина Н. В.* Соблюдение прав и свобод человека в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Государственная служба и кадры. 2018. № 2. С. 51–55.

к их проблемам; идет неэффективное распределение усилий ОВД — в приоритете находится раскрытие наиболее простых преступлений, которые как можно быстрее пойдут в статистику. Торопясь выполнить план, сотрудники зачастую целенаправленно допускают нарушение прав человека. Это выражается в неправильном оформлении некоторых процессуальных документов, ограничении подозреваемого или обвиняемого в базовых правах, в частности, в праве на защиту. Тем временем на расширенной коллегии МВД России Президентом Российской Федерации было сказано, что показатели роста раскрываемости преступлений должны увеличиваться не за счет статистики и бумажной отчетности, а за счет кропотливой работы на земле¹.

Чтобы повысить уровень доверия граждан к органам внутренних дел, необходимо усиливать их взаимодействие с общественностью.

Нарушение законности имеет глобальные последствия. Сохраняется стабильный рост преступлений среди сотрудников коррупционной направленности, происходящих не из-за низкой правовой грамотности и загруженности сотрудников, а вследствие целенаправленных действий сотрудников, желающих извлечь личную пользу из своей профессии. Коррупционные преступления являются катализатором нарушения огромного количества прав и свобод: это и право на неприкосновенность частной собственности, личной жизни, право на социальное обеспечение и пр.

Борьба с правонарушениями в органах должна вестись жестко и бескомпромиссно. Ее эффективность напрямую будет зависеть от самих сотрудников, которые могут действовать на опережение, предостерегая и одергивая своих новоиспеченных коллег от незаконных действий, что опять же возможно только при наличии опытных наставников, коих сейчас в структуре очень не хватает.

¹ См. Выступление Президента Российской Федерации на расширенном заседании коллегии МВД России 2021 // Президент России: [сайт]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/65090> (дата обращения: 14.05.2022).

Роль органов внутренних дел в обеспечении прав и свобод человека огромна: они — средство охраны граждан от противоправных посягательств, поэтому и должны действовать только в рамках закона¹. Несомненно, обеспечение принципа верховенства права является обязательным условием соблюдения органами внутренних дел прав человека, поскольку именно право устанавливает и ограничивает их функции и полномочия, диктует нормы, регламентирующие профессиональное поведение, а также определяет место и роль в государственно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в целом².

¹ См. *Конопляникова М. В.* Деятельность полиции по обеспечению охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий // Современное состояние правоохранительной деятельности: проблемы организации, функционирования и перспективы развития: сборник статей научно-представительских мероприятий. Рязань, 2021. С. 120.

² См. *Конопляникова М. В.* Роль полиции в конституционно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в России // Полиция России: история и современность: сборник научных трудов межвузовского круглого стола. 2018. С. 33.

Корелов Олег Анатольевич,

кандидат физико-математических наук, профессор кафедры управления Нижегородской академии МВД России;

Морозов Олег Леонидович,

кандидат экономических наук, заместитель начальника Нижегородской академии МВД России (по научной работе)

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОЕКТНОГО МЕТОДА УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Аннотация: в статье рассмотрены общие проблемы применения проектного метода управления применительно к специфике оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел. Особое внимание уделено проблемам целеполагания управленческой деятельности, формализации параметров оперативной обстановки, использованию современных информационных технологий, конструированию субъекта проектного управления.

Ключевые слова: проект и программа, критерии эффективности, информационные технологии.

Проектный метод является одним из возможных методов управления (например, наряду с рефлексивным или следящим), отличительная особенность которого состоит в следующем. При нем в единстве с иными компонентами управления, а именно: созданием субъекта и идентификацией объекта управления, решением задач ресурсного обеспечения, контроля и коррекции деятельности — во главу угла ставится целеполагание.

Последнее предполагает, прежде всего, определение желаемого (необходимого) результата управленческой деятельности — идеала развития.

От благого пожелания идеал отличается тем, что позволяет осуществить восхождение от абстрактного к конкретному, а именно:

— на основе сопоставления его с реальностью можно выявить проблемы, которые не позволяют его реализовать в настоящее время и которые, следовательно, надо решить, в том числе одну ключевую, решение которой существенно облегчит решение остальных;

— для каждой проблемы определен (по возможности, количественно) перечень результатов, которых следует добиться, чтобы проблема была решена;

— для каждого результата разработан перечень ресурсно обеспеченных мероприятий, которые нужно осуществить, чтобы он был достигнут, и предложена методика их проведения¹.

Именно проектный метод управления наиболее адекватен потребностям современности, с одной стороны, и его применение является необходимым условием любого значимого позитивного изменения в обществе, с другой².

Этот тезис считаем достаточно обоснованным, не только теоретическими соображениями, но и ходом человеческой истории за последние примерно 150 лет.

Специфика применения проектного метода в деятельности органов внутренних дел (далее — ОВД) определяется, прежде

¹ Статья 3378 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ О стратегическом планировании в Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26, ч. I; Об утверждении Методических основ по организационному обеспечению в системе МВД России подготовки, корректировки и реализации документов стратегического планирования: распоряжение МВД России от 16 октября 2020 г. № 1/11674. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2022).

² См. *Переслегин С. Б.* Самоучитель игры на мировой шахматной доске. Москва, Санкт-Петербург, 2007; *Белл Д.* Социальные рамки информационного общества // Новая технократическая волна на Западе: сборник статей. Москва, 1986. С. 330–342; *Платонов С.* После коммунизма. Книга, не предназначенная для печати. Москва, 1988.

всего, спецификой управляемого объекта¹. Объектом управления в этом случае выступает оперативная обстановка как общность трех системных компонентов: причин и условий преступности (криминогенная обстановка), собственно преступной деятельности вовлеченных в нее лиц (криминальная ситуация) и деятельность ОВД по противодействию преступности².

Сложность данного объекта управления определяется следующими обстоятельствами.

Оперативная обстановка — системный многофакторный объект, элементы которого объединены многочисленными и качественно разнообразными связями. Такие системы характеризуются тем, что для любого промежутка времени (даже малого) в ней могут возникать условия для формирования резонанса или бифуркации, т. е. труднопредсказуемых изменений поведения систем, самих правил ее функционирования.

Резонанс. Напомним, что ситуация, когда простое накопление воздействий по отдельности несущественных, может привести к качественной перестройке системы в силу развития в ней неустойчивостей. Бифуркации означают, что в состоянии неустойчивого равновесия некое слабое (т. е. ниже порога восприимчивости внешнего наблюдателя) воздействие приводит к качественно различным способам выхода из неустойчивости, т. е. поведение системы в точке бифуркации будет скорее всего непредсказуемым.

Внешне такие свойства системы проявляются в том, что ее динамика даже при отсутствии в ней каких-то случайных внутренних сил или внешних воздействий неотличима от поведения стохастической (хаотической) системы.

¹ См. *Корелов О. А., Морозов О. Л.* Некоторые проблемы разработки и реализации комплексных программ борьбы с преступностью // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России.* 2019. № 4. С. 187–191.

² См. *Корелов О. А., Сухов С. Н., Попов О. А.* Методика комплексного анализа оперативной обстановки преступности на примере Приволжского федерального округа // *Роль и место филиалов ВНИИ МВД России в научном обеспечении органов внутренних дел: материалы круглого стола (20 ноября 2009 г.).* Москва, 2009. С. 58–65.

Если добавить то обстоятельство, что параметры системы всегда определяются приблизительно, только с некоторой точностью, то встает принципиальная проблема.

Если малая разность начальных условий динамики системы (читай: погрешность в их определении управленцем) приводит к значимым различиям этой динамики за достаточно малый промежуток времени (экспотенциальное расхождение фазовых траекторий системы¹), то можно ли вообще говорить о возможности прогнозирования (а значит, управления вообще) для такой системы?

Кроме того, элементом оперативной обстановки, объекта управления является активное и целенаправленное противодействие нашим усилиям субъектов преступной деятельности, которая в каждом конкретном случае носит по преимуществу случайный характер, т. е. система управления должна рассматриваться не просто как результат хаотизации детерминированной системы, но и как в явном виде стохастическая.

«Ни один военный план не выдерживает первого же столкновения с противником», — говаривал немецкий военный теоретик и практик XIX в. фон Мольтке-старший². Это требует внесения дополнительных существенных изменения как в части разработки и осмысления общей модели управления, так и в части механизмов, методики ее реализации. Принципиальные сложности рассматриваемого проектного метода управления этим не исчерпываются.

Начинаем с начала всему: с формулировки идеала развития. Без таковой применение проектного управления теряет смысл, как невозможно (или предельно затруднительно) вырастить дерево без семени. Идеал основывается не только на рационально построенных правилах логики, воспроизводимых, проверяемых, доказуемых или опровергаемых тезисах, но и на морально-нравственных и эмоционально обоснованных соображениях,

¹ См. Рабинович М. И., Трубецкой Д. И. Введение в теорию колебаний и волн, Москва, 1984.

² Тетлок Ф., Гарднер Д. Думай медленно – предсказывай точно: [искусство и наука предвидеть опасность]: пер. с англ. Москва, 2018.

а они — результат индивидуальной интерпретации общественного опыта, и посему в принципе не поддаются однозначной и универсальной формализации. Это тот случай, когда задача в общем виде не решается.

Таким образом, проектное управление связано с необходимостью однозначной детерминации принципиально неоднозначного объекта. С формализацией неформализуемого, а управление — это всегда, в той или иной мере формализация.

Единство и борьба противоположностей в чистом виде, т. е. данный метод может быть основан только на диалектической логике, которой, что греха таить, мало кто владеет. Более того, если мы берем за основу логику диалектическую, то она, во-первых, изначально предполагает наличие противоречий, изменчивость и возможность качественного перерождения вообще любого из оснований, на котором строится ваша деятельность. И заметим, что, даже будучи достаточно сложной для освоения и практического применения, диалектика, в свою очередь, выступает моделью, результатом упрощения рассматриваемой реальности, сводя все единство взаимосвязей к выделению с последующим рассмотрением пары из них.

Продолжим эту тему. На практике управленец работает с реальностью такой, какая она есть, но воспринимает ее упрощенно, т. е. как некоторую модель, и он работает с ней ментально. Его голова и руки работают с разными объектами. Его практическая и интеллектуальная деятельность опять-таки выступает как стороны единства противоречия.

Высказанные выше положения касались преимущественно идеологических проблем применения проектного метода управления. Не менее серьезные проблемы присутствуют в части конструирования субъекта для результативного применения этого метода, т. к. управление это, прежде всего, управленец.

Под субъектом будем понимать совокупность людей и коллективов, задействованных в управлении, с одной стороны, и совокупность правил, алгоритмов их действия и взаимодействия, с другой.

Наличие ярко выраженных и качественно своеобразных этапов создания проектов управления (идеал — проблемы, подлежащие решению, — результаты, которые должны быть достигнуты, — мероприятия, которые следует провести, — методика их проведения) обуславливают иерархию уровней управления (политическое — стратегическое — оперативное — тактическое), что требует реализации принципа единоначалия и субординации именно потому, что, скажем, методика проведения мероприятий не должна делать невозможной реализацию идеала.

Наличие многих иерархических уровней по общему правилу приводит к тому, что исходный управленческий сигнал, спускаясь по цепочке исполнителей, искажается и (или) затухает. В военной науке такое явление рассматривается как едва ли не основной фактор так называемого трения Клаузевица. Для проектного управления такая ситуация принципиально неприемлема. Оно изначально построено на том, что действия всех субъектов синхронизированы по всем уровням проекта, каждый его участник должен руководствоваться им как целым. В пределе оно вообще требует стирания различия между понятиями «управленец» и «исполнитель».

На практике это означает, что мы должны иметь массу лейтенантов с кругозором генералов и с соответствующим допуском к информации, чтобы при передаче упомянутого управленческого сигнала вниз он не только бы не искажался, но и дополнительно усиливался активными и целесообразными действиями исполнителя.

Как применение проектного метода относится к иерархической системе управления и вообще к праву в его традиционном виде? как оно сложилось за последние пару тысяч лет? — вопросы отдельные, требующие особого рассмотрения. Пока же констатируем: требования к тем, кто занят в проектном управлении, высоки. Возможные отклонения от них можно классифицировать по двум линиям:

1) управленец некомпетентен. Это, в принципе, лечится осуществлением мероприятий по его образованию и обуче-

нию. Методика привнесения необходимых знаний и умений сейчас достаточно отработана, и если и требует коррекции, то сравнительно небольшой;

2) управленец аморален (с точки зрения идеала проекта). Здесь сложнее: такое или не лечится совсем, или очень медленно, да и то лишь при наличии в обществе в целом соответствующего культурного и морального уровней. Сейчас методика воспитания управляющих кадров даже толком не осмысленна, не говоря об ее разработке и применении. Как представляется, именно это обстоятельство стало фатальным для Советского Союза на исходе 80-х гг. XX столетия.

Помимо рассмотренных выше идеологически и субъектно-обусловленных проблем, у проектного метода управления есть проблемы, связанные с выбором способа его осуществления. Способов, собственно, два, которые и применяются на практике в различных сочетаниях.

1. Индуктивный (снизу вверх), основан на сборе, обработке и обобщении как практического опыта работы, добытого на земле, так и, прежде всего, поступающих от нижележащих уровней управления предложений. Это позволяет достаточно полно учитывать потребности именно практики, сосредоточить усилия на решении задач актуальных здесь и сейчас.

К недостаткам такого способа нужно отнести следующее. Во-первых, как уже было отмечено, специфика управляемого объекта делает затруднительным выявление в поведении системы (что, как правило, и могут наблюдать на нижестоящих уровнях управления) сущности происходящих процессов; во-вторых, любая индукция всегда содержит риск поспешного обобщения, когда какие-то явления и процессы не получают своевременной и адекватной оценки.

2. Чаще рассматривается и берется за практическую основу дедуктивный способ (сверху вниз, «водопад»). Он в заметной степени соответствует именно общим принципам, идеологии проектного метода управления, как она была описана выше, однако требует высочайшей квалификации от высшего политического руководства. Ошибка в формулировке

идеала проекта, выявлении первоочередной проблемы, подлежащей решению, делает бессмысленной всю остальную управленческую деятельность.

При реализации дедуктивного способа увеличиваются чисто технические трудности. Объем нормативно-управленческой документации при движении вниз нарастает по степенному закону, как и проблемы ее согласования как по вертикали, так и по горизонтали.

Без применения современных информационных технологий, программных средств (например, систем искусственного интеллекта) в этом случае не обойтись. Но техническое решение задачи, даже успешное, при этом порождает целый веер других, не менее сложных проблем¹. В качестве примера укажем, что применение систем искусственного интеллекта (далее — СИИ) возможно только в составе человеко-машинного комплекса, хотя бы потому, что СИИ, искины изначально и принципиально аморальны. Для человека, входящего в состав такого комплекса, требуется наличие высокого уровня как специальной (например, математической), так и общей культуры. Такие сотрудники в дефиците, и не только в системе МВД России.

Нами не зря упомянута математическая культура.

Еще раз заметим, что адекватное проектному методу управления целеполагание требует выявить проблемы, которые следует решить, причем — в их системной связи, с выделением главной проблемы и возможностью формулирования на этой основе совокупности конкретных результатов, подлежащих достижению. Иначе говоря, цель подразумевает наличие результата деятельности, определяющего меру соотношения как количественных, так и качественно определенных показателей (например, насколько устойчива ситуация и какие изменения в обществе, в работе ОВД могут привести ее к резкому ухудшению).

¹ См. Корелов О. А., Морозов О. Л. Использование информационных технологий и систем искусственного интеллекта в процессе законотворчества // Юридическая техника. 2021. № 15. С. 335–340.

Корректное решение задач соотнесения измеряемых, количественно определенных параметров управляемой системы и качественно определенных параметров ее текущего состояния и динамики, как уже было отмечено, — отличительная, принципиально значимая особенность проектного управления. Это в том числе предполагает гораздо более широкое и эффективное чем сейчас применение математики в обеспечении управления.

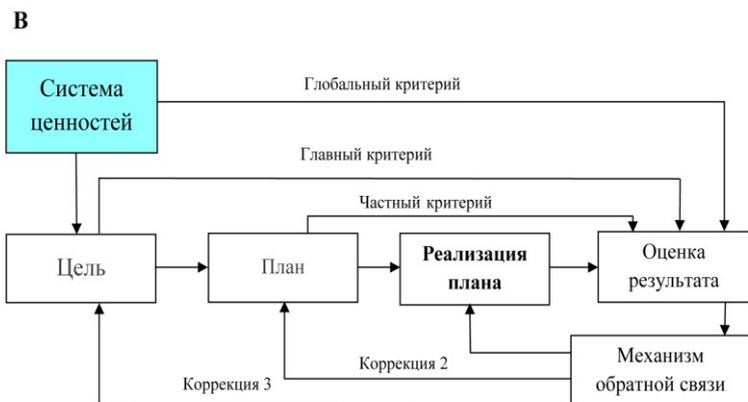
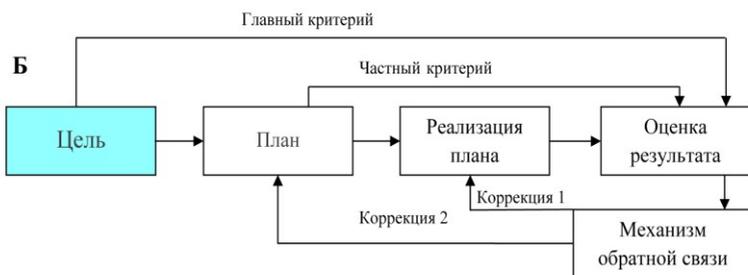
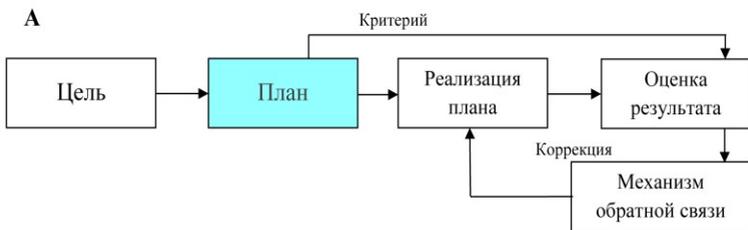
Обозначив масштаб проблем, стоящих на пути к внедрению проектного метода управления в ОВД, не будем забывать следующее важное обстоятельство. Указанные выше трудности не мешают уже почти полтора века успешно применять достаточно продвинутые методы проектного управления, например, в военном деле, правотворчестве или сфере экономики и финансов¹. Основными предпосылками успеха при этом представляются следующие:

во-первых, точно знают, чего хотят;

во-вторых, в рамках проектного управления сумели создать и отладить подсистему, нацеленную на сбор в реальном времени информации об управляемой реальности, измерение характеризующих ее ключевых параметров, сравнение их с запланированными и по результатам осмысления сравнения разработку корректирующих воздействий по одному из трех способов глубины коррекции при неизменном идеале (см. рисунок).

В системе МВД России такая деятельность (полунтуитивно и по принципам рефлексивного управления) осуществляется на низовом, тактическом уровне управления. Исходя из вышеизложенного, считаем полезным следующее. При МВД России следует создать рабочее либо постоянно

¹ См. *Переслегин С. Б.* Самоучитель игры на мировой шахматной доске. Москва, Петербург, 2007; *Белл Д.* Социальные рамки информационного общества // Новая технократическая волна на Западе: сборник статей. Москва, 1986. С. 330–342; *Платонов С.* После коммунизма. Книга, не предназначенная для печати. Москва, 1988; *Афанасьев В. Н.* *Афанасьев В. Н.* Математическая теория конструирования систем управления. Москва, 2003.



Способы коррекции программного управления:

- А) детерминированный;**
- Б) программно-целевой;**
- В) ценностно-ориентированный.**

Цветом выделен элемент, соответствие которому результатов деятельности системы является первичным при их оценке

действующее подразделение, либо временный рабочий коллектив, но в любом случае наделенный достаточным административным и иными необходимыми ресурсами, включающими помимо сотрудников, имеющих опыт практической работы, специалистов в областях криминологии, социологии, экономики, математики (прежде всего, специалистов по разработке и расчету математических моделей многомерных статистических систем) и информационных технологий, социальной психологии, для формулирования в явном виде целей деятельности органов внутренних дел, которые, в свою очередь, должны быть развернуты в комплекс решаемых при этом задач для достижения заданных количественно определенных результатов. Его деятельность должна создать концептуальные основы для полноценного внедрения проектного управления в деятельность органов внутренних дел.

Кофтина Юлия Николаевна,

кандидат юридических наук, доцент кафедры психологии, педагогики и организации работы с кадрами Академии управления МВД России;

Мокин Максим Александрович,

слушатель факультета подготовки руководителей (начальников) территориальных органов МВД России Академии управления МВД России

СЛУЖЕБНАЯ ПРОВЕРКА КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РУКОВОДИТЕЛЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Аннотация: в статье рассмотрены особенности организации и проведения служебных проверок как элемента системы управления в деятельности руководителя органа внутренних дел и их значение для обеспечения служебной дисциплины и законности.

Ключевые слова: управленческая деятельность, прохождение службы, служебная дисциплина, законность, служебная проверка, органы внутренних дел.

В настоящее время в связи с осложнением как условий жизни в стране в целом, так и оперативной обстановки в части борьбы с преступностью и поддержанием правопорядка, становятся весьма актуальными вопросы обеспечения организационных и процессуальных условий формирования у сотрудников органов внутренних дел установок на строгое, неуклонное и точное исполнение своих служебных обязанностей, строгого соблюдения законности, формирования и реализации норм дисциплинарной ответственности в административном праве Российской Федерации.

Следует согласиться, что при этом на первый план выдвигаются не отвлеченные теоретические дискуссии, а решение

практически ориентированных вопросов построения системы управления в органах внутренних дел, но не следует впадать и в другую крайность, ведь известно, что нет ничего более практичного, чем хорошая теория. Любая общетеоретическая концепция должна быть ориентирована на получение конкретных практически значимых и востребованных выводов. Эти соображения полностью применимы к рассматриваемому вопросу: как обосновать, организовать и проводить служебные проверки в ОВД для получения максимально позитивных результатов, понимания, соблюдения и выполнения действующих правовых предписаний и требований руководящих документов МВД России?

В выступлениях руководство Российской Федерацией и органов внутренних дел (далее — ОВД) неоднократно обосновывало необходимость обеспечения должной организации работы по укреплению служебной дисциплины и законности и совершенствованию методологии и применяемых методик в данном секторе оперативно-служебной деятельности ОВД.

К сожалению, вопросы обеспечения надлежащей служебной дисциплины вообще, а также практика проведения служебных проверок и наложения дисциплинарных взысканий в частности далеки от надлежащего разрешения, несмотря на принимаемые меры, в том числе в сфере совершенствования организации управления.

С одной стороны, уже на протяжении нескольких лет не снижается среднее за год число наложенных на сотрудников дисциплинарных взысканий. При этом из числа предъявленных сотрудниками исков или рапортов об отмене наложенных дисциплинарных взысканий судами или вышестоящими руководителями удовлетворяется не более четверти, т. е. подавляющее большинство наложенных взысканий было реакцией на реально совершенные нарушения. Ситуацию усугубляют соображения о достаточно высокой латентности дисциплинарных проступков.

С другой стороны, четверть отмененных дисциплинарных взысканий — это все-таки слишком много (и снова держим

в уме, что не все сотрудники находят смелость обжаловать несправедливое, по их мнению, наказание). Кроме того, анализ результатов судебно-исковой работы системы МВД России свидетельствует об увеличении количества удовлетворенных исковых требований об отмене неправильно наложенных дисциплинарных взысканий. Это говорит о необходимости лучшего, нежели сейчас, решения организационных и процессуальных вопросов, касающихся выяснения повода, оснований для наложения дисциплинарного взыскания, выяснения всех необходимых для принятия уполномоченным должностным лицом законного, обоснованного и справедливого решения, в том числе в части организации и проведения служебных проверок. Именно этой цели, т. е. установлению совокупности фактических обстоятельств, предшествующему принятию руководителем того или иного решения, и служит институт служебной проверки.

Проанализировав и обобщив научные изыскания в рассматриваемой нами области, можно сделать вывод о том, что служебная проверка — это деятельность, осуществляемая должностными лицами в установленном порядке, направленная на установление причин, условий и обстоятельств дисциплинарного проступка либо его отсутствия, а также иных предусмотренных нормативными правовыми актами фактов, результаты которой оформляются заключением, содержащим соответствующие выводы и предложения.

Служебная проверка проводится по решению руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя при необходимости выявления причин, характера и обстоятельств совершенного сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка, подтверждения наличия или отсутствия обстоятельств, предусмотренных Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о службе)¹.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49, ч. 1, ст. 7020.

Служебная проверка в отношении сотрудников органов внутренних дел также проводится в соответствии с Порядком проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденным приказом МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 (далее — Порядок)¹.

Следует отметить, что результатом проведения служебных проверок в отношении сотрудников является объективная правовая оценка правомерности их действий и выработка в случае выявления нарушений предложений по их устранению и принятию управленческих мер, в том числе дисциплинарного характера.

Принимаемые по результатам проверок решения напрямую затрагивают права и законные интересы как сотрудников органов внутренних дел, так и граждан, обращающихся с жалобами на их действия или бездействие, поэтому внимательность, беспристрастность и четкое следование требованиям нормативных правовых актов — все это является основным правилом для проводящего служебную проверку сотрудника.

Проведение служебных проверок требует времени, прочных знаний в области нормативного правового регулирования данной сферы, а также владения методикой проведения проверок и доказывания или опровержения фактов неправомерного поведения сотрудников.

Решение о проведении служебной проверки принимается Министром внутренних дел Российской Федерации или уполномоченными руководителями.

Служебная проверка проводится в течение 30 со дня принятия решения о ее проведении. По решению Министра внутренних дел Российской Федерации или уполномоченного руководителя срок ее проведения может быть продлен, но не более чем на 30 дней.

¹ Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 43, ст. 5808.

Следует уточнить, что ранее срок проведения служебной проверки составлял один месяц и исчислялся иначе (например, при назначении служебной проверки 1 мая она должна была быть завершена не позднее 1 июня). С учетом требований Закона о службе при назначении служебной проверки 1 мая, она должна быть завершена не позднее 31 мая¹.

В отличие от установленных сроков рассмотрения обращений граждан и служебных споров, в случае если последний день служебной проверки приходится на выходной либо нерабочий праздничный день, то днем окончания служебной проверки считается следующий за ним рабочий день.

В срок проведения служебной проверки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, в отношении которого проводится служебная проверка, нахождения его в отпуске или в командировке, а также время отсутствия сотрудника на службе по иным уважительным причинам, подтвержденные соответствующей справкой кадрового подразделения (п. 17 Порядка). Иначе говоря, это уточнение носит достаточно узкоспециальный характер, т. к. применяется в отношении выделенного субъекта: конкретного сотрудника, находящегося в отпуске, командировке или отсутствующего на службе по причине временной нетрудоспособности.

По остальным должностным лицам, в отношении которых проводится данная служебная проверка, она должна быть завершена в установленный срок — 30 дней. В этом случае используется механизм выделения материалов для проведения отдельной служебной проверки в отношении отсутствующего сотрудника, установленный п. 22 Порядка.

Срок проведения служебной проверки по выделенным материалам исчисляется с момента назначения основной служебной проверки.

¹ См. Кулик О. В. Особенности проведения служебных проверок в органах внутренних дел Российской Федерации и их значение для обеспечения служебной дисциплины: вопросы правовой теории и юридической практики // Научный портал МВД России. 2018. № 2 (42). С. 110–120.

Результаты служебной проверки предоставляются уполномоченному руководителю, принявшему решение о ее проведении, в письменной форме в виде заключения не позднее чем через три дня со дня завершения проверки.

Заключение утверждается уполномоченным руководителем не позднее чем через 5 дней со дня его представления.

Недопустимо поручать проведение служебной проверки должностным лицам, прямо или косвенно заинтересованным в ее результатах. При несоблюдении указанного требования результаты служебной проверки считаются недействительными, а срок проверки продлевается на 10 дней (ч. 2 ст. 52 Закона о службе).

В случае если проверка все же была поручена заинтересованному сотруднику, то на последнего возлагается обязанность подать рапорт уполномоченному руководителю об освобождении его от участия в проведении проверки.

Одним из основных этапов проведения служебной проверки, которому на практике не уделяют должного внимания, является получение объяснений от сотрудников, в отношении которых она проводится (обязанность сотрудника давать объяснения в письменной форме по обстоятельствам проведения служебной проверки установлена п. 1 ч. 6 ст. 52 Закона о службе).

В связи с тем, что получение указанных объяснений также является обязанностью сотрудника (председателя и членов комиссии), проводящего служебную проверку (подп. 30.9 Порядка), данное условие является обязательным для ее завершения.

Личному составу раздают бланки объяснений, которые в течение двух рабочих дней заполняют и представляют в подразделение, занимающееся проведением служебной проверки. При этом доводы, приведенные сотрудниками, как правило, представляют собой субъективное мнение об обстоятельствах нарушения (или происшествия), описание результатов осуществляемой им служебной деятельности или трактовку нормативных предписаний по предмету проводимой в отношении них служебной проверки.

В итоге представленные объяснения просто включаются в описательную часть заключения по результатам служебной проверки и нарушают логику изложения документа. При этом нередко содержащаяся в объяснении информация никакого отношения к предмету служебной проверки не имеет.

При качественном проведении служебной проверки представленная в объяснениях сотрудников информация только дополняет сведения, установленные путем сбора и анализа материалов и документов, а также позволяет сделать более объективный вывод о степени вины сотрудника и предложить уполномоченному руководителю конкретные меры предупредительно-профилактического характера, направленные на недопущение выявленных нарушений в дальнейшем.

Следует учитывать, что доводы, изложенные в объяснении сотрудника по обстоятельствам проводимой в отношении него служебной проверки, требуют подтверждения или опровержения иными материалами (в том числе объяснениями), что должно быть отражено в заключении по результатам служебной проверки.

При получении объяснения с учетом требований законодательства Российской Федерации и при согласии опрашиваемого рекомендуется использовать средства аудио- и видеofиксации.

В отличие от определенного Законом о службе порядка наложения на сотрудника дисциплинарного взыскания в случае представления им письменного объяснения служебная проверка в отношении него может быть завершена даже в период его временной нетрудоспособности, нахождения в отпуске или командировке. При этом реализация дисциплинарного решения путем издания приказа осуществляется в установленном порядке по выходу сотрудника на службу.

Необходимо учитывать, что в случае установления при проведении служебной проверки в действиях должностного лица проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, дается правовая оценка не его действиям с точки

зрения соблюдения служебной дисциплины, а его поведению, которое должно соответствовать требованиям, предъявляемым к сотруднику органов внутренних дел, а также соблюдению им добровольно принятых на себя обязательств при поступлении на службу в органы внутренних дел Российской Федерации.

Подчеркнем, что согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации для сотрудников органов внутренних дел установлены повышенные требования к их поведению как в служебное, так и во внеслужебное время, в том числе на них возложены особые обязанности: заботиться о сохранении чести и достоинства, не совершать поступков, вызывающих сомнение в объективности, справедливости и беспристрастности сотрудника, наносящих ущерб его репутации, авторитету органа внутренних дел и государственной власти. Несоблюдение сотрудником органов внутренних дел таких добровольно принятых на себя обязательств, предусмотренных законодательством, расценивается как проступок, порочащий честь сотрудника органов внутренних дел.

В рамках дисциплинарной практики служебная проверка является наиболее эффективным инструментом выявления причин и условий допускаемых личным составом нарушений служебной дисциплины. При надлежащей организации указанного направления деятельности возможно формирование в органе, организации или подразделении МВД России действенной системы профилактики правонарушений среди сотрудников путем анализа и совершенствования комплекса мер, вырабатываемых по результатам служебных проверок.

Следует учитывать, что наложение дисциплинарных взысканий не является целью служебных проверок, которые проводятся для установления фактов и обстоятельств происшествий, а также причин и условий дисциплинарных проступков, допускаемых сотрудниками.

При очевидности дисциплинарного нарушения необходимо, прежде всего, руководствоваться положениями ст. 51

Закона о службе и гл. 6 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377, без инициирования по данному факту служебной проверки, сохранив служебное время для детального разбирательства ситуаций, требующих выработки решений предупредительно-профилактического характера.

В соответствии со ст. 40 Дисциплинарного устава при малозначительности совершенного дисциплинарного проступка руководитель может освободить сотрудника от дисциплинарной ответственности и ограничиться устным предупреждением¹.

Наличие в общей массе служебных проверок, проведенных в органе, организации или подразделении МВД России, значительной доли материалов, по которым сведения не подтвердились или приняты решения об освобождении сотрудников от ответственности, должно служить поводом для дополнительного анализа существующей дисциплинарной практики.

Важным моментом в системе проведения служебных проверок является отсутствие механизма отмены их результатов. Также законодательством и нормативными правовыми актами МВД России не предусмотрено понятие «дополнительная служебная проверка».

Таким образом, подпись уполномоченного руководителя, утверждающая заключение по результатам служебной проверки, является окончательным решением, что повышает уровень ответственности и определяет необходимость контроля на всех стадиях дисциплинарных расследований.

¹ Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 43, ст. 5808; Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2022).

Резюмируя вышеизложенное, сделаем следующие выводы:

— приоритетным направлением, способствующим повышению степени эффективности проведения служебной проверки, является совершенствование ее правового регулирования и организационного обеспечения;

— необходимо совершенствовать регламентирующие основы проведения данной процедуры в части установления конкретных сроков проведения этапов служебной проверки, определения прав и гарантий участников, а также оснований для ее проведения.

Крошилин Александр Евгеньевич,
преподаватель кафедры административной
деятельности органов внутренних дел Ниже-
городской академии МВД России;

Данилова Юлия Сергеевна,
курсант Нижегородской академии МВД России

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАТРУЛЬНО-ПОСТОВОЙ СЛУЖБЫ ПОЛИЦИИ: ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ

Аннотация: в статье рассмотрены основные организационные моменты деятельности патрульно-постовой службы полиции Российской Федерации, даны оценка проблемных аспектов и предложения по их решению.

Ключевые слова: патрульно-постовая служба полиции, особенности организации деятельности, особенности несения службы.

С развитием государственности возникла потребность в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности.

Для осуществления этих функции императором Петром I была создана регулярная полиция. Его деятельность продолжила императрица Екатерина II Алексеевна, издав в 1782 году Устав благочиния¹.

В XXI веке реализация этих полномочий возложена на Министерство внутренних дел Российской Федерации. Цель деятельности закреплена как в ст. 72 Конституции Российской

¹ См. *Османов М. М. Комаревцева И. В.* К вопросу о становлении патрульно-постовой службы полиции в России // *Образование и право.* 2022. № 9. С. 358–361.

Федерации, обладающей высшей юридической силой¹, так и в ведомственных нормативных правовых актах.

На территории городов, сёл, поселений и других населенных пунктов в большей мере задачи по защите прав и свобод граждан, обеспечению общественного порядка в общественных местах и общественной безопасности возложены на патрульно-постовую службу полиции (далее — ППСП). В условиях постоянных социально-экономических перемен это подразделение выступает гарантом законности, спокойной жизнедеятельности людей в силу того, что находится в тесном и непосредственном взаимодействии с населением, ведь основная деятельность ППСП связана с несением службы на улице, вне отделов полиции. С недавнего времени она регламентируется приказом МВД России от 28 июня 2021 г. № 495 «Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России»². Таким образом, это подразделение выявляет основную часть преступлений и правонарушений.

Для изучения особенностей работы ППСП следует рассмотреть систему и организационную структуру данного института, проанализировав совокупность его аппаратов, частей и подразделений.

Структура, в основе которой заложено выполнение координационной функции, характеризуется разделением полномочий между должностями и подразделениями, и обеспечивает ее целостность, а также необходимое взаиморасположение и упорядоченность всех элементов.

Организация и управление ППСП осуществляются непосредственно командирами. Через руководство нормативно-правовая база реализуется на практике с помощью регулятив-

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2022).

² Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2022).

ной деятельности. Оно же обеспечивает внутреннюю и внешнюю слаженность функционирования и взаимодействия подразделений. Исходя из вышесказанного, этот элемент следует рассмотреть подробнее.

Внутренняя организация происходит через административно-исполнительную деятельность сотрудников ППСП. Она заключается в гарантировании выполнения служебных обязанностей подчиненными, а также в подборе, подготовке и обучении кадров. На руководство также возложены задачи по планированию рабочего времени личного состава, контролю над его деятельностью и проверке выполнения поручений.

Внешняя организация выражается через деятельность, направленную на взаимодействие и сотрудничество с другими субъектами, к которым можно отнести не только иные государственные органы, но и различные общественные объединения (например, народную дружину и трудовые коллективы). Нередко они содействуют с полицией для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности¹.

Следовательно, между организационной и административно-исполнительной деятельностью ППСП существует связь, которая выражается в осуществлении охраны общественного порядка, применении профилактических и административно-принудительных мер.

Без качественно подготовленных кадров — непосредственных начальников, практически невозможно рационально распределять рабочее время сотрудников органов внутренних дел. На сегодняшний день этот момент является проблемным также и в силу коррумпированности.

Управление ППСП осуществляется в повседневной целенаправленной деятельности руководителей территориальных органов в целях обеспечения эффективной охраны общественного порядка, предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений в рамках, предусмотрен-

¹ См. *Клейменов Е. А.* Взаимодействие полиции с гражданами и организациями в оценке сотрудников полиции // *Власть и управление на Востоке России.* 2021. № 4 (97). С. 128–142.

ных Федеральным законом от 7 февраля 2011 г № 3-ФЗ «О полиции»¹, а также поддержания постоянной готовности к выполнению внезапно возникающих задач в условиях осложнения оперативной обстановки, в особых условиях и при чрезвычайных обстоятельствах.

В осуществлении оперативного управления патрульно-постовыми нарядами дежурной части (далее — ДЧ) отводится особое место. Во время несения службы на ДЧ возлагаются основные полномочия по организации деятельности ППСП, как и на группу управления нарядами. Фактически координирование в границах отдельного патрульного участка либо микрорайона выполняется начальниками патрульных участков, старшими патрульных групп с последующим докладом в дежурные части территориальных органов МВД России на районном уровне, а также группы управления нарядами подразделений ППСП о необходимых произведенных изменениях в расстановке сотрудников. В целом служебная деятельность подразделений ППСП осуществляется на основе плана работы конкретного территориального органа².

Непрерывного, гибкого и четкого управления ППСП можно достичь только при правильном, умелом и своевременном перераспределении сил и средств при учете конкретно складывающихся обстоятельств. Подобное перераспределение осуществляется с помощью маневра силами и средствами, т. е. перемещением подразделений и нарядов по территории в целях рационального сосредоточения в определенном месте и по времени.

В организационную структуру ППСП входит система аппаратов и подразделений, т. е. построение осуществляется сверху донизу, и внутреннее строение конкретного аппарата и подразделения, в том числе и перечень должностей сотрудни-

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2022).

² См. *Казаченок В. В.* Организационные аспекты, влияющие на эффективность работы дежурных частей территориальных органов МВД России // Вестник Казанского юридического института МВД России 2022. № 2 (48). С. 144–150.

ков данной службы. Эта структура разрабатывается с учетом, во-первых, характера возложенных задач и функций; во-вторых, национально-государственного устройства и административно-территориального деления Российской Федерации.

Согласно типовым штатам строевых подразделений ППСП эта служба может быть представлена следующими самостоятельными подразделениями: полками, батальонами, ротами, взводами и отделениями. Каждое из них включает конкретное количество сотрудников, которые занимают штатные должности, установленные в нормативных актах.

В рамках территориальных органов МВД России на районном уровне ППСП чаще всего представлена отдельными ротами, в состав которых входят командир роты, заместители командира роты по кадровой и воспитательной работе и по технической части, командиры взводов и их заместители, инспектора службы, командиры отделений, полицейские (полицейские-кинологи, полицейские-кавалеристы) и полицейские-водители, старшина роты.

Следует отметить, что указанное построение не является единым для всех районов: различия определяются как штатной численностью территориального органа, так и особенностями обслуживаемой ОВД территории¹.

Таким образом, вся деятельность ППСП регламентируется различными по юридической силе нормативными актами, но, несмотря на это, никто не отменяет человеческий фактор, а также влияние иных элементов и условий выполнения работы на прохождение службы этого подразделения. Для усовершенствования организационного аспекта следует качественно подходить как к выбору руководящего состава, его подготовке, так и к подбору всех кадров, улучшать взаимодействие сотрудников МВД России.

¹ См. *Кодзокова Л. А. Кумехова М. Б.* Некоторые вопросы организации деятельности патрульно-постовой службы полиции в России // *Право и управление.* 2023. № 2. С. 128–132.

УДК 341.17: 349:681

Крошилин Александр Евгеньевич,
преподаватель кафедры административной
деятельности органов внутренних дел Ниже-
городской академии МВД России;

Клопова Милена Владимировна,
курсант Нижегородской академии МВД России

НЕКОТОРЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННО- УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ МЕРЫ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ НАХОЖДЕНИЯ ЗА РУЛЕМ В СОСТОЯНИИ ОПЬЯНЕНИЯ

Аннотация: статья посвящена отдельным аспектам организа-
ционной и управленческой деятельности ОВД в целях совершен-
ствования, предупреждения и пресечения административных право-
нарушений, связанных с управлением транспортным средством во-
дителем, находящимся в состоянии опьянения.

Ключевые слова: совершенствование управления, водитель
в состоянии опьянения, дорожно-транспортные происшествия,
транспортные средства.

Нарушение правил дорожного движения, а также совер-
шение дорожно-транспортных происшествий (далее — ДТП)
являются актуальными проблемами современного российского
общества.

На органы внутренних дел (далее — ОВД) также возло-
жены задачи по обеспечению безопасности дорожного движе-
ния, предупреждению и своевременному пресечению дорож-
но-транспортных и иных административных правонарушений.

Одним из важных факторов совершения административ-
ных правонарушений на дорогах являются водители, наруша-
ющие установленные требования и правила во время управле-
ния транспортным средством, а именно находящиеся за рулем
в состоянии алкогольного опьянения. На наш взгляд, это до-

статочно серьезная проблема, т. к. лицо, находящееся за рулем в нетрезвом состоянии, не только нарушает установленные законом нормы, но и причиняет серьезный вред как себе, так и другим людям.

Статьями Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ) предусмотрена уголовная ответственность за совершение преступления в состоянии опьянения, например, ст. 264 УК РФ, а также ст. 264¹ УК РФ, предусматривающая уголовную ответственность в отношении лица, управляющего транспортным средством в состоянии опьянения, ранее подвергнутого административному наказанию за управление транспортным средством в состоянии опьянения. За совершение указанных действий предусмотрены наказания, вплоть до лишения свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Согласно данным Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России за 2022 г. было зарегистрировано 12 779 случаев ДТП с участием водителей с признаками опьянения. По их вине на дороге происходят каждое девятое ДТП и каждая четвертая смерть.

Также было отмечено, что ДТП с участием водителей в состоянии алкогольного опьянения чаще случаются в весенне-летний период (май — август). Согласно приведенной статистике за 2022 г. в мае произошло 1 507 ДТП; июне — 1 587; июле — 1 757; августе — 1 715. Наиболее аварийными днями недели являются пятница и суббота.

Несмотря на то, что в последние годы наблюдается тенденция к снижению количества совершенных ДТП, общая численность раненых и погибших в результате остается достаточно высокой.

Снижение числа совершенных ДТП обусловлено введением достаточно большого количества средств фото- и видеофиксации, ужесточением ответственности за правонарушения. Так, Государственной Думой Российской Федерации был принят правительственный законопроект, в котором усилива-

ется ответственность за езду за рулем в состоянии опьянения. Для тех, кто ранее уже был судим за такое правонарушение и повторно сел за руль пьяным, штрафы вырастут от 300 до 500 тыс. рублей, что станет достаточно существенным ударом по доходам правонарушителей.

Для совершенствования практики предупреждения и пресечения пьяного вождения необходимо принять меры организационного и управленческого характера.

В настоящее время правовые аспекты обеспечения безопасности дорожного движения являются предметом исследования многих ученых и специалистов-практиков. Решая данную проблему, они в первую очередь пытаются урегулировать законодательство в этой сфере.

В дорожном движении водитель — главный субъект этой деятельности, т. к. на нем лежит большая ответственность за безопасность, поскольку автомобиль, которым он управляет, является источником повышенной опасности, требующим строгого и внимательного контроля со стороны водителя.

Изучая практику, связанную с ДТП, можно заметить, что основной причиной рассматриваемых нами происшествий является не технический, а субъективный (человеческий) фактор.

Законодательство установлено, что при получении водительского удостоверения у граждан появляется право на управление каким-либо видом транспортного средства, однако перед тем, как его получить, на гражданина возложена обязанность предоставить медицинское заключение об отсутствии противопоказаний к управлению транспортными средствами¹. Все это свидетельствует лишь о том, что лицо, управляющее транспортным средством, должно быть предельно внимательным, полностью контролировать свои действия, адекватно реагировать на стресс, оценивать ситуацию и принимать быстрые и взвешенные решения. В этом и заключается основная проблема нахождения лица за рулем в состоянии алкогольного

¹ О безопасности дорожного движения: федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2022).

опьянения: под воздействием алкоголя психическая деятельность нарушается, что ведет к совершению абсолютно противоположных действий. Если автолюбитель выпил алкогольный напиток, то время реакции возрастает до 2,5 с., т. е. практически в два раза. Это является потенциальным риском как для него, так и для других участников дорожного движения.

Следующей потенциальной опасностью может стать тот факт, что у водителей других транспортных средств отсутствует представление о водителях, находящихся рядом на дороге, соответственно, они не могут достаточно точно предсказать его действия и спланировать собственные.

Другая проблема заключается в том, что некоторые люди чересчур уверены в себе и своих навыках. Они ошибочно полагают, что обладают достаточно большим стажем вождения и все их навыки за рулем доведены до автоматизма и, следовательно, не зависят от состояния организма. Они сравнивают степень опьянения с усталостью или болезнью.

Проблема состоит и в латентности правонарушения: лицо, садясь за руль транспортного средства в состоянии алкогольного опьянения, часто рассчитывает, что это останется незамеченным. Одна поездка, совершенная «удачно», т. е. без каких-либо последствий, невольно способствует появлению чувства уверенности.

Таким образом, нами описано достаточно причин, чтобы убедиться в том, что лицо, управляющее транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения, представляет существенную опасность как для себя лично, так и для всех участников дорожного движения. Однако случаи подобных ДТП все еще продолжают существовать на практике, и довольно сложно ответить на вопрос: что побуждает людей, осознавая повышенную ответственность, садиться за руль транспортного средства в состоянии опьянения, подвергая опасности себя и всех окружающих?

Важно отметить и тот факт, что недостаточный контроль со стороны должностных лиц и несовершенство законодательства являются следствием того, что до настоящего момента

водителями в состоянии опьянения совершается достаточно большое количество ДТП.

По манере вождения не всегда можно понять, что управляющее лицо находится в состоянии опьянения, следовательно, среди большого потока машин, не прибегая к их остановке, невозможно отследить, в каком состоянии находится водитель.

В настоящее время существует значительное количество технических устройств, не допускающих запуск двигателя автомобиля без предварительного прохождения проверки водителя на состояние опьянения. Так, в странах, входящих в Европейский союз, было принято решение оснастить все автомобили алкоблокираторами, что сделает вождение автомобилем в состоянии опьянения просто невозможным.

В Российской Федерации эксперимент с введением алкозамков проводился в Республике Татарстан, Московской и Ивановской областях, однако, несмотря на его удачное завершение, соответствующий законопроект так и не был принят.

На наш взгляд, чтобы исключить управление автомобилем водителем транспортного средства в состоянии опьянения, необходимо обязать всех автопроизводителей устанавливать во все транспортные средства техническое устройство, позволяющее анализировать поведение водителя за рулем, его реакции, мимику, речь, время на принятие решения в ходе управления транспортным средством. При выявлении признаков опьянения у водителя данные технические устройства принудительно ограничат движение транспортного средства, что тем самым исключив управление транспортным средством лицом в состоянии опьянения, что, несомненно, повысит степень безопасности дорожного движения.

Кулик Олег Валерьевич,

кандидат юридических наук, старший референт заместителя Министра аппарата заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковника полиции В. Л. Кубышко

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ СИСТЕМЫ ОТБОРА И ПОДГОТОВКИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ — КАНДИДАТОВ ДЛЯ УЧАСТИЯ В МИРОТВОРЧЕСКИХ МИССИЯХ

Аннотация: в статье рассмотрены вопросы совершенствования кадрового обеспечения участия органов внутренних дел в международных миротворческих миссиях; планирования, обеспечения и контроля, принятия и реализации управленческих решений на различных уровнях. Проанализированы проблемы взаимосвязи совершенствования подготовки сотрудников ОВД для действий в составе миротворческих миссий и общей подготовки сотрудников ОВД России.

Ключевые слова: международное сотрудничество ОВД, миротворческие миссии, кадровое обеспечение правоохранительной деятельности.

Наличие эффективной системы управления органами внутренних дел Российской Федерации (далее — ОВД) является одним из необходимых условий надлежащего выполнения поставленных перед ними целей и задач¹, включая задачу кадрового обеспечения.

Кадровое обеспечение ОВД представляет собой комплекс мероприятий, осуществляемых в рамках реализации кадровой

¹ См. например: *Архипов Д. Н.* Совершенствование методов управления как фактор повышения эффективности деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2000.

политики Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — МВД России), направленных на формирование рабочего ресурса и разрешение различных вопросов прохождения службы.

Учитывая вовлеченность Министерства в международную повестку, кадровое обеспечение не ограничивается комплектованием ОВД высококвалифицированными специалистами для решения исключительно внутригосударственных задач.

Российская Федерация как участник международных организаций выполняет ряд обязательств по формированию миротворческих сил, включающих вооруженные силы и полицейские контингенты, необходимых для поддержания порядка на конфликтных и постконфликтных территориях¹.

Сегодня МВД России участвует в миротворческой деятельности по линии Организации Объединенных Наций (далее — ООН) и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

С 1992 года сотрудники органов внутренних дел принимали участие в операциях по поддержанию мира в Демократической Республике Конго, Республике Гаити, Республике Южный Судан, Республике Колумбия, Республике Кипр, Республике Либерия, Демократической Республике Восточный Тимор, Киргизской Республике, Грузии и в бывшей Республике Югославия².

Отбор и подготовка сотрудников ОВД — кандидатов для участия в миротворческих миссиях подразумевают принятие ряда управленческих решений на различных уровнях.

Субъектами управления выступают руководство МВД России, руководители (начальники) органов, организаций и под-

¹ См. Долгошеин П. С., Вязовик С. Н. Физическая подготовка полицейских миротворцев // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2016. № 3 (39). С. 36.

² См. Миротворческая деятельность МВД России // Министерство внутренних дел Российской Федерации: [сайт]. URL: мвд.рф/миротворческая-деятельность-мвд-россии (дата обращения: 10.04.2022).

разделений МВД России на местах, отдельные службы в пределах их компетенции, преимущественно по работе с личным составом.

Правовым базисом отбора и подготовки полицейских миротворцев являются международные стандарты, национальное законодательство и подзаконные нормативные правовые акты. Основному ведомственному акту, регламентирующему правоотношения в данной сфере, — приказу МВД России от 30 августа 2000 г. № 914 «Об организации участия сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск МВД России в миротворческих миссиях»¹ (далее — приказ № 914) в текущем году исполнилось 22 года. Среди других приказов МВД России данный документ без преувеличения можно назвать долгожителем: изменения в него были внесены единожды — в 2015 г.

Стабильность правового регулирования участия сотрудников в миротворческих миссиях позволила максимально наладить процессы отбора и подготовки кандидатов.

В контексте проблематики управления ОВД и миротворческим контингентом, а также с учетом произошедших с 2011 г. изменений законодательства о службе в ОВД и об образовании, в настоящее время назрела необходимость актуализации вышеназванного приказа. В первую очередь требует корректировки система отбора кандидатов на обучение.

Несмотря на то, что в последние годы подготовка сотрудников органов внутренних дел на базе Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России (далее — ВИПК МВД России) осуществляется на плановой основе дважды в год, разъяснительная работа с личным составом и определение пригодности кандидатов должны проводиться повседневно с учетом текущей и перспективной кадровой ситуации. С этой целью в приказе № 914 необхо-

¹ Об организации участия сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск МВД России в миротворческих миссиях: приказ МВД России от 30 августа 2000 г. № 914. Доступ из СПС «СТРАС “Юрист”» (дата обращения: 10.04.2022).

димом четко закрепить требования, предъявляемые к сотрудникам, направляемым в миссии, установленные ООН:

— владение английским и (или) французским языком на соответствующем уровне;

— наличие водительского удостоверения категории «В» и навыков профессионального управления полноприводным автомобилем;

— возраст — не моложе 25 и не старше 62 лет (предпочтительно до 55 лет);

— стаж службы в органах внутренних дел Российской Федерации — не менее 5 лет, без учета срока обучения по очной форме, в том числе в образовательных организациях МВД России.

Руководителям (начальникам) органов, организаций и подразделений МВД России следует поощрять стремление сотрудников, особенно женского пола¹, соответствующих данным критериям, к участию в специализированных курсах повышения квалификации.

Помимо алгоритма работы на местах, в приказе № 914 следует более детально регламентировать полномочия Департамента государственной службы и кадров МВД России (далее — ДГСК МВД России) и ВИПК МВД России, предоставив Департаменту право вызывать из подразделений на обучение сотрудников, инициативно отобранных названным институтом.

Важное значение имеют нормативное закрепление и налаживание обратной связи с потенциальными кандидатами, которые могут самостоятельно пройти предварительное тестирование в онлайн-режиме, а после подать анкету и заявку на обучение на официальных сайтах ДГСК МВД России либо ВИПК МВД России. В последующем данный функционал возможно включить в один из сервисов единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (далее — ИСОД).

¹ Согласно требованиям ООН присутствие женщин-полицейских в общем становом контингенте не должно составлять менее 25 %.

Кроме того, перспективным представляется формирование резерва кандидатов на обучение в ВИПК МВД из числа выпускников образовательных организаций высшего образования МВД России. Большинство вчерашних курсантов и слушателей обладают необходимыми языковыми знаниями и навыками, а их систематический учет позволит вовремя отследить преодоление определенного ООН барьера в практическом стаже службы. Нормативный порядок ведения такого учета возможно установить не в приказе № 914, а в отдельном нормативном правовом акте МВД России.

В части совершенствования системы подготовки сотрудников, отобранных для обучения в ВИПК МВД России, основное внимание должно быть уделено актуализации дополнительных образовательных программ с учетом новых стандартов ООН и практических потребностей, реалий служебной деятельности в миротворческих миссиях. Как справедливо отмечают А. И. Тамбовцев и П. С. Долгошеин, «...необходимо предусмотреть изучение <...> основ отдельных направлений деятельности полиции, а именно: предупреждения, раскрытия и расследования преступлений, охраны общественного порядка, патрулирования, защиты детей и женщин, противодействия домашнему насилию, пресечения массовых беспорядков»¹.

Помимо этого, в целях улучшения механизма командирования сотрудников ОВД в приказе № 914 следует предусмотреть вызов в ВИПК МВД России по инициативе ДГСК МВД России сотрудников ОВД, ранее проходивших обучение и не сдавших международный квалификационный экзамен, которым завершается подготовка; сотрудников, сдававших данный экзамен два и более года назад; сотрудников, ранее принимавших участие в миротворческих миссиях, для задействования их в качестве инструкторов на подготовительных курсах.

¹ Тамбовцев А. И., Долгошеин П. С. Специфика компетентностного обучения и подготовки миротворцев ООН к мониторингу за деятельностью местной полиции страны пребывания // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2018. № 1 (72). С. 10.

Внесение предлагаемых изменений в приказ № 914 имеет важное значение в контексте управленческой деятельности, поскольку придаст статус официальных правил различного рода директивам руководства Министерства, рекомендациям ДГСК МВД России, позволит оптимизировать кадровые процедуры, связанные с формированием резерва полицейских — миротворцев. Наряду с этим, совершенствование системы отбора и подготовки сотрудников ОВД — кандидатов для участия в миротворческих миссиях непосредственным образом скажется на повышении эффективности управления миротворческим контингентом за рубежом, международного престижа российских полицейских.

УДК 341.074

Куликова Светлана Геннадьевна,
доктор исторических наук, доцент, замести-
тель начальника кафедры государственных
и гражданско-правовых дисциплин Москов-
ского областного филиала Московского уни-
верситета МВД России имени В. Я. Кикотя

ИНСТИТУТ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: К ВОПРОСУ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация: в статье рассмотрены вопросы совершенствования нормативно-правового и организационного обеспечения управленческой деятельности в органах внутренних дел в свете перспектив образования федеральных территорий в Российской Федерации и разработки механизмов деятельности органов государственной власти на этих территориях. Проанализирован зарубежный опыт решения сходных задач.

Ключевые слова: федеральные территории, цели и задачи правоохранительной деятельности, механизмы осуществления публичной власти, обеспечение управления.

Одной из задач органов внутренних дел Российской Федерации как федерального государства, а также важным аспектом обеспечения управленческой деятельности являются поиск и поддержания баланса между задачами, стоящими перед регионами, с одной стороны, и страной в целом, с другой.

4 июля 2020 года вступил в силу Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹, который внес существенные изменения

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.05.2022).

в Основной закон Российской Федерации, в частности, ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации закрепила право создавать федеральные территории в рамках территориального устройства Российской Федерации¹. Это изменение послужило началом важного направления в процессе реформирования федеративного устройства Российской Федерации. Его суть заключается в реализации достаточно давней идеи: узаконить создание в Российской Федерации новых территориальных единиц, которые находились бы под прямым и непосредственным управлением федерального центра.

Такой проект был предложен к осуществлению еще Рабочей группой по изменениям в Конституции². По мнению авторов, цель такого территориального образования заключалась в создании благоприятных условий для поддержания безопасности, а также оптимального решения задач экологии и экономики объектов и территорий, представляющих общероссийские ценность и значимость³. В современных условиях реализация этой идеи узаконена и является весьма актуальной.

Справедливости ради отметим, что в мировой практике используется опыт создания подобных территорий (Малайзия, Канада, США, Индия)⁴. Как правило, данные территориальные образования создаются для централизованного контроля и управления территориями, которые являются обременительными для регионов.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

² См. Группа по изменениям в конституции проработает поправку о создании федеральных территорий. URL: <https://tass.ru/ekonomika/7699223> (дата обращения: 21.05.2022).

³ См. *Шувалов А. А., Куликова С. Г., Размахов К. Е.* Формирование новой российской государственности (конец XX в. – начало XXI в.): проблемы международного сотрудничества в период кризиса и распада Советской государственности: учебное пособие. Москва, 2020. С. 80–91.

⁴ См. В Конституции может появиться понятие «федеральные территории». URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4243970> (дата обращения: 21.05.2022).

На сегодняшний день проблема федеральных территорий только вводится в научный оборот¹.

Новая формулировка положений ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации не могла не породить множество вопросов, как общеконцептуального, так и практически-прикладного плана. В чем суть, качественное отличие федеральных территорий от иных государственных образований? Зачем они? Какую позитивную роль могут сыграть в государственном строительстве Российской Федерации? Какой зарубежный опыт может быть полезен (и, соответственно, должен быть изучен) применительно к данной проблеме?

Под федеральными территориями принято понимать территорию, которая не совпадает с субъектом федерации и (или) не входит в его состав, а находится под непосредственным управлением федеральных органов власти. Другими словами, данное территориальное образование входит в состав государства, но при этом является обособленным образованием от регионов, составляющих данное государство. Выделим следующие отличительные черты федеральных территорий:

— территориальная обособленность их от территории субъектов федерации;

— непосредственное управление ими из федерального центра посредством системы органов публичной власти, полностью или частично формируемой федерацией².

В разных юридических моделях конституционно-правовые статусы данных территориальных образований меняются.

¹ См. *Балякина Т. М.* Организация публичной власти на федеральных территориях (на примере федеральной территории «Сириус») // Конституционализм и государственное устройство. 2021. № 3 (23). С. 11–16; *Дзидоев Р. М.* Институт федеральных территорий в Российской Федерации (на примере федеральной территории «Сириус») // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2021. № 2. С. 2–8; *Майборода В. А.* Понятие территории федеральной территории «Сириус» // Российская юстиция. 2021. № 3. С. 55–58.

² См. О федеральных территориальных единицах // Предпринимательства и право: информационно-аналитический портал. URL: <https://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=1875> (дата обращения: 21.05.2022).

В одних странах по степени автономии федеральных территорий и остальных регионов примерно равны (Канаде, Австралийском Союзе); в других — территории полностью подчинены федеральному центру (Венесуэле, Индии)¹, однако во всех конституционно-правовых моделях неизменным всегда остается наличие закрепленной возможности прямого или косвенного управления ими из федерального центра.

На сегодняшний день право за центральными органами власти создавать федеральные территории закреплено примерно в половине (чуть меньше) федеративных государств.

Практика нормативно-правового регулирования функционирования данных территориальных образований получила развитие в ряде стран. Так, в Малайзии в соответствии со ст. 1 Основного закона государства статус федеральной территории закреплен за Куала-Лумпуром, Лабуаном, Путраджаей². Здесь образование федеральных территорий обусловлено несколькими причинами: экономическим развитием территории (Лабуан); размещением на ней федеральных органов власти (Путраджа, Куала-Лумпур)³. Для управления федеральной территорией в Малайзии монархом сроком на пять назначается комиссар, который формирует основные административные органы власти.

В Канаде федеральные территории обладают большей степенью автономии, чем в Малайзии. Основным различием между данными территориальными образованиями и провинциями в этой стране является то, что провинции получили свой статус в соответствии с Конституционным актом 1867 г., а Юкон, Нунавут, Северо-Западные территории — в соответствии с определенными актами парламента Канады⁴. В связи с особенно-

¹ См. *Мусинова Н. Н.* Федеральные территории: особенности, зарубежный опыт и российский проект // Самоуправление. 2020. № 5. С. 345–348.

² Federal Constitution of Malaysia. URL: [www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/FC/FederalConsti\(BI text\).pdf](http://www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/FC/FederalConsti(BI%20text).pdf) (дата обращения: 21.05.2022).

³ См. *Ирхин И. В.* Федеральные территории и федеральные округа: смешение конституционно-правовых моделей // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 6 (67). С. 31.

⁴ Constitution Act (1867). URL: www.laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-1.html (дата обращения: 21.05.2022).

стями закрепления правового статуса территорий и провинций Канады территории исключены из процесса внесения изменений в Конституцию страны. Во многом закрепление статусов федеральных территорий за Юконом, Нунавутом, а также Северо-Западными территориями обусловлено историческими особенностями формирования государства и во многом носит номинальный характер. Однако, несмотря на то, что федеральный центр активно не вмешивается во внутренние дела территорий, данное право все равно за ним сохраняется.

Основными причинами образования федеральных территорий в рамках мировой конституционно-правовой практики являются политические: обеспечение создания лучших условий с целью решения вопросов противодействия внешнему политическому и военному давлению (например, в условиях противостояния Индии Пакистану или Китаю); борьба с сепаратизмом. Причиной может стать необходимость лучшего решения задач в сфере культуры, что, впрочем, опять тесно связано с политическими причинами, например, для сохранения уникального культурного наследия некоторой территории (Малайзия) или обеспечения особого статуса территории непосредственно обеспечивающую ресурсами столицу федерации (Малайзия, Индия, США).

Следует отметить, что в подавляющем большинстве случаев создание федеральных территорий было связано с достаточно драматичной перестройкой федерального государства (зачастую это было инструментом нейтрализации местнических настроений при решении вопроса о целесообразности вступления в федеративные отношения) или в период его возникновения. Это не исключает иные причины создания федеральных территорий. Так, при создании федеральной территории на базе образовательного центра «Сириус» основной причиной ее выделения из состава Краснодарского края, по идее законодателя, является то, что это позволит обеспечить устойчивое социально-экономическое и инновационное развитие территории, приведет к повышению ее инвестиционной привлекательности, а также позволит сохранить инфраструктуру

Олимпийской деревни в Сочи. В связи с этим полагаем, что вопрос о присвоении статуса федеральной территории можно было бы рассмотреть:

а) для г. Москвы с непосредственно прилегающей территорией (по примеру США — федеральный округ Колумбия). В настоящее время по объективным причинам столица Российской Федерации имеет особое значение для поддержания политической и финансовой стабильности в сравнении с другими регионами;

б) новоприобретенных российских регионов, где опять-таки по объективным причинам условия для жизнеобеспечения отличаются от остальных (военное положение). Между тем, учитывая, что в соответствии с Конституцией все субъекты Федерации должны иметь одинаковые права и возможности для обеспечения надлежащих условий для населяющих их граждан, их нынешнее положение, являющееся во многом исключительным, требует для них также и особого правового статуса, поэтому закрепление за ними статуса федеральной территории позволило бы уравнивать субъекты Федерации и ликвидировать сформировавшиеся диспропорции в рамках территориального устройства Российской Федерации.

Лабутин Виталий Валерьевич,

начальник кафедры профессиональной деятельности сотрудников подразделений охраны общественного порядка Нижегородской академии МВД России;

Васильев Вячеслав Вениаминович,

кандидат юридических наук, начальник кафедры управления Нижегородской академии МВД России; доцент ИДО НГЛУ имени Н. А. Добролюбова; доцент кафедры конституционного и административного права Нижегородского института управления — филиала РАНХиГС

ОСОБЕННОСТИ И НЕДОСТАТКИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ НА РАЙОННОМ УРОВНЕ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ И КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЯХ

Аннотация: в статье рассмотрены общие основы мер, направленных на совершенствование системы управления территориальными органами внутренних дел МВД России в чрезвычайных и кризисных ситуациях. Структура и содержание необходимых мер определяются выявленной системой недостатков управленческой деятельности. На основании анализа причин и условий проявления этих недостатков предложен комплекс приоритетных мер по их устранению.

Ключевые слова: правоохранительная деятельность, система управления, территориальный орган на районном уровне, чрезвычайные и кризисные ситуации.

Начиная с 2022 г. в Российской Федерации стало обычным введение различного рода экстраординарных административно-правовых режимов: от режима повышенной готов-

ности, объявляемого для отдельного муниципального образования, до введения военного положения для ряда регионов.

Причины и условия введения таких режимов весьма многообразны: происшествия природного (например, лесные пожары) или техногенного характера, обострение военной обстановки. Следует отметить, что условия их введения, как правило, характеризуются внезапностью, что обуславливает (по крайней мере поначалу) недостаток или недоразвернутость необходимых ресурсов.

Обстоятельства, потребовавшие введения такого рода режимов таковы, что требуют оперативного принятия адекватных и целенаправленных организационных и управленческих мер, ибо промедление или ошибка может привести к весьма серьезным отрицательным последствиям¹. Так, правоохранительная деятельность в условиях чрезвычайных административно-правовых режимов сопряжена с возможностью и необходимостью применения сотрудниками ОВД (полиции) различных экстраординарных мер принуждения как административного, так и уголовного характера, что чревато необоснованным нарушением конституционных прав граждан, и чего ни в коем случае допускать нельзя.

Следует сразу сказать, что решение проблем должного выполнения сотрудниками ОВД своих служебных обязанностей в чрезвычайных условиях едва ли не в первую очередь требует обеспечения надлежащей организации и управления. Укажем хотя бы на тот факт, что успех во многом зависит от организации взаимодействия как внутри собственно ОВД, так и с сотрудниками иных субъектов системы профилактики правонарушений, системы государственных органов по превенции и последующей ликвидации обстоятельств чрезвычайного характера, в частности, территориальными представительствами Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам граж-

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.05.2022).

данской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее — МЧС России), Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, органами государственной и муниципальной власти, институтами гражданского общества и гражданами, и от правильного управления их совместными действиями.

Едва ли ни ключевая роль отводится тем, кто своими практическими действиями реализует выработанные замыслы и подходы как в части пресечения возможных вредоносных деяний, так и в части оказания помощи людям и минимизации причиняемого им ущерба — территориальным органам МВД России на районном уровне и их личному составу¹.

К числу основных задач территориальных органов МВД России на районном уровне, осуществляющих свою деятельность в условиях введенного режимного характера несения службы, непосредственно связанного с обстоятельствами чрезвычайного характера и соответствующих ему ограничений, следует отнести обеспечение в полном объеме охраны правопорядка и общественной безопасности как на собственно на территории действия режима чрезвычайной ситуации, так и на прилегающей территории, в том числе права на жизнь и здоровье граждан, права собственности. Это подразумевает также охрану ценностей не только материального, но и духовного характера.

Совокупность органов и предпринимаемых ими мер для территориальных ОВД, система управления субъектами системы территориальных ОВД на районном уровне действуют как функциональная подсистема общей системы охраны общественного порядка в условиях чрезвычайной ситуации. Ее специфические черты, прежде всего, заключаются в том, что администрирование и управление деятельностью районных органов осуществляются органами управления, не только

¹ Об утверждении Положения о функциональной подсистеме охраны общественного порядка единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: приказ МВД России от 13 июля 2007 г. № 633. Доступ из СПС «СТРАС “Юрист”» (дата обращения: 20.05.2022).

предусмотренными штатными расписаниями, но и иными, экстраординарными органами, которые обладают особыми, временно действующими полномочиями.

В качестве примера экстраординарных органов функциональной подсистемы охраны общественного порядка в условиях чрезвычайной ситуации, создаваемых в целях координации правоохранительной деятельности в условиях чрезвычайных обстоятельств и действующих на перманентной основе, можно назвать:

— Главное управление оперативного реагирования и входящий в его структуру Центр оперативного реагирования (выступает в качестве субъекта системы администрирования функциональной подсистемы охраны общественного порядка в условиях чрезвычайной ситуации на федеральном уровне);

— комиссии (федеральные, межрегиональные, региональные и районные) по превенции и ликвидации указанных ситуаций, поддержанию должного уровня государственной системы защиты от угрозы пожаров.

Дежурные части территориальных ОВД на районных уровнях, изменяя режим работы и приобретая дополнительные функции, обеспечивают преемственность работы, осуществляют смычку постоянно действующих и экстраординарных органов управления, поэтому дежурные части ОВД как органы оперативного управления силами и средствами ОВД становятся своего рода системообразующими элементами указанной системы управления и выступают как пункты административной деятельности, посредством которых в основном осуществляется и координируется текущее администрирование. Так, именно на дежурные части районных ОВД возлагаются обязанности организации введения соответствующей степени готовности, доведение информации о ней до личного состава ОВД, именно оперативный дежурный территориального ОВД при этом продолжает осуществлять оперативное руководство нарядами полиции, следственно-оперативными группами и иными силами и средствами органов внутренних дел, принимающими участие в охране общественного порядка, обще-

ственной безопасности, противодействие преступности в системе единой дислокации постов и маршрутов патрулирования ОВД. Таким образом, на дежурные части и оперативного дежурного непосредственно выпадает задача обеспечивать координацию и управление в начальный, как правило, неожиданный период действий в чрезвычайной ситуации, от успешного решения которой во многом зависит результат в целом.

После того, как на базе территориального ОВД формируется и приступает к непосредственной деятельности оперативный штаб ликвидации неблагоприятных последствий чрезвычайной ситуации, личный состав дежурной части ОВД переходит к нему в подчинение и выполняет его указания как исполнительный орган.

Для обеспечения планомерной и бесперебойной работы экстраординарных (чрезвычайных) органов территориального ОВД, на которые возлагаются обязанности оперативного администрирования личным составом служб и подразделений ОВД в период чрезвычайных обстоятельств и ликвидации их последствий, на базе органа внутренних дел начинается функционирование пунктов администрирования, к числу которых можно отнести:

- центры, на которые возлагаются обязанности незамедлительного управленческого воздействия;
- пункты, на которые возлагаются обязанности незамедлительного управленческого воздействия;
- мобильные (формируемые на базе автомобиля связи или автомобиля-пункта управления) пункты, на которые возлагаются обязанности незамедлительного управленческого воздействия.

К числу первостепенных задач членов оперативного штаба по ликвидации последствий обстоятельств чрезвычайного характера (сотрудников территориального ОВД) относятся:

- перманентное выявление, аккумулярование и последующий анализ информационных данных, иллюстрирующих состояние и динамику оперативной обстановки по базовым показателям деятельности в условиях чрезвычайной ситуации,

незамедлительное доведение результатов проведенной аналитической деятельности до сведения дежурной части территориального ОВД как органа оперативного управления;

— осуществление координационной деятельности, направленной на организацию максимально эффективного взаимодействия правоохранительных усилий сотрудников территориального ОВД, непосредственно задействованных на ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, с действиями других участников правоохранительной деятельности;

— поддержание и совершенствование качества беспроводной связи оперативного штаба по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, созданной на базе территориального представительства МЧС России и функциональной подсистемой охраны общественного порядка в условиях действия обстоятельств чрезвычайного характера;

— практическое осуществление необходимого и достаточного комплекса мер, направленных на стопроцентное обеспечение всеми средствами индивидуальной и коллективной защиты личного состава служб, подразделений и аппаратов территориального ОВД, выступающих в качестве функциональной подсистемы охраны правопорядка и общественной безопасности в условиях введенного чрезвычайного административно-правового режима.

Самостоятельным направлением задействования значительного объема и личного состава и средств территориальных ОВД регионального и районного уровня остается чрезвычайная обстановка, связанная с угрозой затопления отдельных территорий и участков местности паводковыми водами и половодьями. Как и в случае с купированием чрезвычайных ситуаций, связанных с возгоранием (как стихийного, так и при участии человеческого фактора) лесов и прилегающих к ним населенных пунктов, система управления правоохранительными силами и средствами, привлекаемыми к ликвидации паводков и половодий, строится на базе территориального представительства МЧС России по соответствующему субъекту Российской Федерации.

Проведенный анализ особенностей организации и функционирования системы управления территориальных органов МВД России на районном уровне при возникновении ситуаций чрезвычайного и кризисного характера позволяет выделить особенности функционирования данной административной системы. Прежде всего отметим, что эффективность ее деятельности, а значит, эффективность деятельности личного состава территориальных ОВД районного уровня в обстоятельствах чрезвычайного характера, во многом определяется и находится в прямой зависимости от того, насколько качественно функционирует аналогичный орган управления в вышестоящем территориальном ОВД по субъекту Российской Федерации. При получении бессистемных, нецеленаправленных или необеспеченных необходимыми ресурсами указаний сверху работа на уровне районного звена парализуется.

Эффективность работы во многом зависит и от того, насколько удалось снизить негативное влияние отмеченного выше эффекта внезапности, т. е. насколько организована прогнозная деятельность в отношении возможных обстоятельств чрезвычайного характера как непосредственно в самом ОВД на районном уровне, так и в вышестоящих органах.

За прогнозирование чрезвычайной ситуации природного характера на общегосударственном уровне отвечает Всероссийский центр мониторинга «Антистихия» (далее — Центр), входящий в структуру МЧС России¹. Вместе с тем, при всем возможно высочайшем уровне взаимодействия МВД России и МЧС России по вопросам предупреждения и ликвидации обстоятельств чрезвычайного характера, имеющих стихийную и техногенную природу, указанный Центр является для территориального ОВД на районном уровне структурным элементом системы иного федерального органа исполнительной власти, находящемся с МВД России на одном уровне иерархии право-

¹ Об утверждении Порядка подготовки, представления прогнозной информации и организации реагирования на прогнозы чрезвычайных ситуаций: приказ МЧС России от 31 декабря 2002 г. № 632. URL: <http://www.mchs.gov.ru> (дата обращения: 22.05.2022).

охранительных органов государственной власти. Это означает, что в системе МВД России и его территориальных ОВД в системе организационно-аналитических (штабных) подразделений должна осуществляться целенаправленная деятельность по формированию и обновлению на регулярной основе комплекса типовых планов деятельности территориального ОВД на районном уровне в условиях тех или иных обстоятельств чрезвычайного и/или критического характера.

Полагаем, что отдельной составляющей такого рода планирующей деятельности в системе МВД России и его территориальных органов должен стать скрупулезный учет как положительного, так и отрицательного опыта участия в качестве функциональной подсистемы охраны общественного порядка в ходе осуществления ограничений чрезвычайного характера, равно как деятельности по ликвидации неблагоприятных последствий чрезвычайных и кризисных обстоятельств.

Следующей особенностью организации системы управления территориальным ОВД на районном уровне в рамках предупреждения и ликвидации неблагоприятного характера последствий возникающих чрезвычайных обстоятельств на территории оперативно-служебной деятельности выступает специфика внутриорганизационной деятельности руководителя ОВД. Получив задачу на участие вверенного ему органа внутренних дел в обеспечении требований чрезвычайного административно-правового режима в качестве функциональной подсистемы охраны общественного порядка, общественной безопасности и собственности, начальник ОВД прежде всего одновременно с выяснением конкретных задач предстоящей деятельности должен оценить состояние общественной безопасности на обслуживаемой территории и с учетом этих составляющих отдать приказ на перевод деятельности подчиненного ему органа внутренних дел на районном уровне в режим чрезвычайной ситуации. Для этого с учетом полученных данных и указаний из вышестоящего территориального ОВД на региональном уровне приводится в действие один из типовых планов деятельности ОВД в экстраординарных условиях.

Руководителем оперативного штаба по ликвидации чрезвычайной ситуации и ее неблагоприятных последствий определяются конкретные цели предстоящей правоохранительной деятельности, роль территориального ОВД и его личного состава в предстоящих мероприятиях, порядок их взаимодействия с территориальным представительством МЧС России и иных правоохранительных органов, задействуемых в деятельности по ликвидации обстоятельств чрезвычайного и кризисного характера. Именно руководитель оперативного штаба определяет размеры временного ресурса, предоставляемого всем субъектам правоохранительной деятельности для приведения их сил и средств в состояние максимальной готовности.

После того, как всеми представителями правоохранительных и иных органов, входящих в состав оперативного штаба, будут доложены свои обоснованные и мотивированные выводы об оперативной обстановке, сложившейся в результате обстоятельств чрезвычайного характера, руководитель направляет их на обобщение для дальнейшего использования на практике.

На основе обобщенной информации об оперативной обстановке руководитель оперативного штаба окончательно конкретизирует задачи предстоящей деятельности и формулирует управленческое решение, определяющее не только общее направление действий всех органов власти, но и прикладные задачи каждого правоохранительного, исполнительного, муниципального органа. Одновременно с этим определяются направления взаимодействия участников охраны правопорядка и общественной безопасности, решаются проблемы обеспечения участников ресурсами и материалами и прочие административные вопросы.

К наиболее типичным проблемным особенностям системы управления территориального органа МВД России на районном уровне в кризисных и чрезвычайных ситуациях мы считаем необходимым отнести:

- 1) недостаток у личного состава вообще и у субъектов управленческой деятельности в частности в территориальных

органах МВД России на районном уровне практического опыта в осуществлении правоохранительной деятельности в рамках введенного чрезвычайного административно-правового режима (все-таки в стране таковое, к счастью, случается не так часто);

2) негативное влияние такого фактора, как излишний формализм при формировании документации планирующего характера и проведении собственно учений по защите населения от чрезвычайной ситуации;

3) недостаточно внимательное отношение к прогностической деятельности в отношении возможности объективизации угроз чрезвычайного характера, недостатки процедур взаимодействия органов, относящихся к различным министерствам и службам, с одной стороны, и объективные трудности такового прогнозирования, с другой;

4) как следствие п. 3 — невозможность принятия упреждающих управленческих решений, запоздалое управленческое реагирование в целом;

5) формализм в подходе к разработке в органах оперативного управления территориальных ОВД на районном уровне типовых планов действий в условиях чрезвычайных обстоятельств, отсутствие в них необходимой переработки и корректировки;

6) низкий уровень обеспеченности среднестатистического территориального органа МВД России на районном уровне ресурсной базой, средствами предупреждения и ликвидации обстоятельств чрезвычайного характера, позволяющей на высоком уровне в течение достаточно продолжительного времени выполнять обязанности функциональной подсистемы охраны общественного порядка в рамках введенного чрезвычайного административно-правового режима.

УДК 348.9

Лизунов Алексей Сергеевич,

кандидат юридических наук, доцент кафедры административной деятельности ОВД Нижегородской академии МВД России;

Красавин Николай Николаевич,

старший преподаватель (специалист) кафедры административной деятельности ОВД Нижегородской академии МВД России

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ ПРОФИЛАКТИКИ ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНЫХ ПРОИСШЕСТВИЙ С УЧАСТИЕМ СРЕДСТВ ИНДИВИДУАЛЬНОЙ МОБИЛЬНОСТИ

Аннотация: статья посвящена вопросам снижения аварийности с участием средств индивидуальной мобильности. Рассмотрены правовые и организационные аспекты решения этой проблемы. Предложено закрепить в Правилах дорожного движения понятие средств индивидуальной мобильности, определить порядок и правила их использования. Высказаны рекомендации по организации и проведению пропаганды безопасности дорожного движения в целях снижения количества дорожно-транспортных происшествий с участием средств индивидуальной мобильности.

Ключевые слова: средства индивидуальной мобильности, профилактика дорожно-транспортных происшествий, порядок и правила использования средств индивидуальной мобильности, водитель, пешеход, пропаганда безопасности дорожного движения.

В последнее время на дорогах можно наблюдать существенное увеличение количества лиц, передвигающихся с использованием средства индивидуальной мобильности. Параллельно этому, к сожалению, отмечен рост дорожно-транспортных происшествий (далее — ДТП) с участием подобных средств передвижения. Так, по официальным данным

МВД России в 2021 г. зарегистрировано 672 ДТП с участием средств индивидуальной мобильности, что на 67,5 % больше, чем за 2020 г.; погибли 20 человек, что по сравнению с 2020 г. больше на 185,7 %; ранения получили 704 человека, из которых 133 — дети¹. Это обстоятельство обуславливает потребность в выработке эффективных мер реагирования как на организационном, так и на законодательном уровнях, в целях снижения уровня травматизма и смертности от ДТП с участием данных инновационных средств передвижения.

Мы являемся свидетелями того, как процесс совершенствования законодательства, динамика его развития отстает от развития технического прогресса, влекущего возникновение новых общественных отношений, требующих правового регулирования. Сложившаяся ситуация усугубляется тем, что до настоящего времени не выработан единый подход, дающий ответ на вопрос: к какой категории участников дорожного движения следует относить лиц, использующих средства индивидуальной мобильности? Зачастую практика идет по пути отнесения этих участников к пешеходам². На наш взгляд, такой подход в корне не верный.

Согласно п. 1.2 Правил дорожного движения (далее — ПДД) пешеходом является лицо, которое находится вне транспортного средства на дороге либо на пешеходной или вело-пешеходной дорожке и не производит на них работу. К этой категории участников дорожного движения также приравниваются лица, передвигающиеся на роликовых коньках, самокатах и иных аналогичных средствах.

Персональные электрические средства передвижения способны развивать значительную скорость; их перемещение осуществляется за счет электрической энергии, а не мускульной силы человека, как при передвижении на роликовых коньках или механическом самокате.

¹ Министерство внутренних дел Российской Федерации: [официальный сайт]. URL: <http://mvdrf/> (дата обращения: 01.06.2022).

² См. Кулакова Т. Г. Вопросы совершенствования правового регулирования средств индивидуальной мобильности (на примере Хабаровского края) // Право и государство: теория и практика. 2022. № 7 (211). С. 192–193.

Как видно, раскрывая понятие «пешеход», составители ПДД использовали формулировку «иные аналогичные средства». На первый взгляд можно считать весьма привлекательным стремление отнести к ним и средства индивидуальной мобильности, однако исходя из их специфики, на которую мы обратили внимание выше, указанные транспортные средства нельзя отнести и «к иным аналогичным средствам».

По этому вопросу весьма интересна позиция М. М. Исаева и С. Б. Наумова, которые предлагают индивидуальные средства передвижения, имеющие два колеса и мощность двигателя до 0,25 кВт, относить к велосипедам, а при наличии мощности двигателя от 0,25 до 4 кВт — к мопедам¹. Такой подход в значительной степени является конъюнктурным, в окончательном виде он эту проблему не решает. Например, известно, что отдельные средства персональной мобильности оборудованы лишь одним колесом, так называемые моноколеса. Исходя из способа дифференциации транспортных средств, предложенного М. М. Исаевым и С. Б. Наумовым, их нельзя отнести ни к велосипедам, ни к мопедам.

Представители Министерства транспорта Российской Федерации сформулировали понятие «средство индивидуальной мобильности» и предложили закрепить его в ПДД. Под средствами индивидуальной мобильности ими предлагается понимать устройство, имеющее одно или несколько колес (роликов), предназначенное для передвижения человека посредством использования электродвигателя или мускульной энергии человека (роликовые коньки, самокаты, электросамокаты, электроскейтборды, гироскутеры, сигвеи, моноколеса и иные аналогичные средства), за исключением велосипедов и инвалидных колясок². Данная инициатива Министерства транспор-

¹ См. *Исаев М. М., Наумов С. Б.* Персональные электрические средства передвижения малой мощности: проблемы и перспективы определения порядка участия в дорожном движении // Современная наука. 2020. № 2. С. 23–25.

² См. *Мишина Ю. В.* К вопросу об участии в дорожном движении пользователей средств индивидуальной мобильности // Правопорядок: история, теория, практика. 2020. № 1 (24) С. 44–46.

та Российской Федерации не получила одобрения и осталась неустраиваемой.

Стоит согласиться с мнением Министерства транспорта Российской Федерации о необходимости закрепления в ПДД указанного понятия, однако формулировка, предложенная Министерством транспорта Российской Федерации, нам представляется несовершенной. На наш взгляд, к средствам индивидуальной мобильности не следует относить роликовые коньки и иные средства, которые перемещаются за счет мускульного воздействия человека. По смыслу действующих ПДД, как мы уже отмечали выше, человек, перемещающийся на роликовых коньках, является пешеходом, и в этом вопросе ничего, на наш взгляд, менять не нужно.

Следующим шагом после закрепления в ПДД понятия «средство индивидуальной мобильности» должно стать определение порядка и правил использования этих средств, а также определение технических требований к ним.

Во-первых, необходимо установить минимальный возраст, с достижения которого лицо допускается к управлению указанными средствами передвижения, — 14 лет.

Во-вторых, данные средства передвижения должны быть оборудованы светоотражательными и световыми приборами (фарами), одежда водителя также должна иметь светоотражательные элементы, чтобы обеспечить его видимость в темное время суток.

В-третьих, необходимо установить запрет на управление данными средствами передвижения в состоянии алкогольного и наркотического опьянения, на использование при управлении ими сотовых телефонов, смартфонов и иных гаджетов, а также на перевозку пассажиров.

В-четвертых, следовало бы определить места передвижения для указанных средств, а именно велодорожки, а там, где они отсутствуют — крайняя правая полоса проезжей части с запретом на передвижение по автомагистралям.

В-пятых, следует установить максимальную скорость, с которой можно передвигаться на данном средстве, — не более 20 км/ч.

В-пятых, следует обязать водителя средства индивидуальной мобильности использовать мотошлем.

В-шестых, следует установить исчерпывающий перечень неисправностей, при которых запрещена эксплуатация средства индивидуальной мобильности (неисправность рулевой системы, тормозов и т. д.).

В-седьмых, средства индивидуальной мобильности с мощностью двигателя более 0,4 кВт должны подлежать обязательной регистрации в ГИБДД.

Следует отметить, что с проблемой правовой регламентации порядка и условий использования средств индивидуальной мобильности столкнулись многие государства. В связи с этим можно согласиться с мнением Д. А. Новгородова, который отмечает, что в целях гармонизации и унификации международного законодательства в области дорожного движения необходимо на международном уровне (например, в рамках Организации Объединенных Наций) разработать рамочный нормативный акт, регламентирующий права и обязанности лиц, управляющих легким персональным транспортом и средствами индивидуальной мобильности¹.

Кроме несовершенства законодательства на обеспечение безопасности дорожного движения, снижения количества ДТП, в том числе и с участием средств индивидуальной мобильности, немаловажную роль играют и организационные аспекты. Прежде всего речь идет об пропаганде безопасности дорожного движения.

Полагаем, что существующие в настоящее время формы этой деятельности в виде вручения участникам дорожного движения тематических листовок, проведения флэшмобов и иных социально-тематических акций, размещения баннеров с призывами не нарушать скоростной режим и не садиться за руль автомобиля в состоянии алкогольного опьянения, явно

¹ См. *Новгородов Д. А.* Средства индивидуальной мобильности: международный опыт регулирования // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова. 2021. № 1–8 (39). С. 103–108.

устарели. Указанных элементов социальной рекламы в нашей стране более чем достаточно, но они не способны дать желаемого результата.

На сегодняшний день наиболее распространенным каналом передачи информации массовой аудитории является всемирная сеть «Интернет». По охвату аудитории она значительно опережает телевидение, не говоря о других средствах коммуникационной передачи информации. В течение дня интернетом в среднем пользуются 87,1 миллионов человек, проживающих на территории Российской Федерации, преимущественно люди молодого либо среднего возраста.

Представляется, что в целях профилактики ДТП с участием средств индивидуальной мобильности, которыми, отметим, пользуются также преимущественно люди молодого и среднего возраста, следует шире использовать возможности информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Отделам информации и общественных связей совместно с уполномоченными подразделениями территориальных органов ГИБДД необходимо подготавливать соответствующий видеоматериал, который должен соответствовать законодательству и сформировавшимся в обществе морально-нравственным требованиям, отличаться информативностью и креативностью. После чего по согласованию с Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) данный информационный продукт размещается в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Не менее существенным элементом профилактики ДТП с участием средств индивидуальной мобильности является широкое распространение и совершенствование технических возможностей средств видеофиксации фактов нарушения ПДД, работающих в автоматическом режиме.

Полагаем, что реализация совокупности высказанных нами предложений позволит снизить число ДТП с участием средств индивидуальной мобильности.

Майорова Светлана Анатольевна,
кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры административной деятельности ОВД Нижегородской академии МВД России;

Шептицкий Павел Александрович,
врио начальника отделения ОЭБиПК УМВД России по г. Мурманску

К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРИНЯТИЮ И РЕАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Аннотация: статья посвящена анализу структурной организации административно-правового механизма управленческой деятельности и принятия управленческих решений в органах внутренних дел.

Ключевые слова: управление, органы внутренних дел, нормативно-правая регламентация, управленческие решения, правовое регулирование.

Результативность оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел во многом зависит от сроков и качества принятия управленческих решений, с одной стороны, и от того, насколько точно и полно они будут реализованы, с другой. В противном случае о системном построении работы, а значит, и о решении тех задач, которые обществом и государством поставлены перед ОВД, говорить не приходится¹.

¹ См. *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации: учебник. Москва, 1997. С. 245.

В практике административной деятельности ОВД имеется множество примеров того, как необходимые и более чем сбалансированные управленческие решения без проведения должных работ организационного плана по обеспечению их непосредственной реализации не смогли достичь предполагаемых указанным решением целей и задач. Фактически можно констатировать, что в ходе осуществления управленческой деятельности ОВД различных уровней подчиненности создается и принимается значительный объем актуальных, востребованных, инновационных управленческих решений, которые без должного качества и объема их организации остаются благими намерениями или абсолютно декларативными заявлениями, озвученными субъектами администрирования в ОВД.

Специфическими признаками нормативного правового регулирования возникающих в сфере правоохранительной деятельности ОВД общественных отношений административно-правового характера выступают не только соответствующий механизм управленческо-правового регулирования, но и нормативно-правовая основа, в соответствии с которой субъекты управления ОВД реализуют свои полномочия по формированию, принятию и последующей реализации управленческих решений. В границы такого нормативного правового регулирования попадают особенности осуществления в ОВД таких составляющих управленческой деятельности, как правовая, организационная, структурно-штатная, материально-техническая, информационная и пр.

Повышение уровня качества административной деятельности, направленной на исполнение принятых в установленном порядке управленческих решений, возможно лишь при последовательном улучшении нормативно-правового регулирования всех особенностей ее фактического осуществления¹. Для того, чтобы данная задача могла быть решена в полном объеме, на предварительном этапе необходимо подвергнуть

¹ См. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. Москва, 2000. С. 277.

анализу и изучению юридическую составляющую выработки, принятия и реализации в ОВД управленческих решений, а на исполнительном — осуществить корректировку имеющихся, а также создать новые нормативные правовые источники регламентации данной составляющей административной деятельности.

Для решения задачи должной нормативной правовой регламентации административной деятельности ОВД вообще, выработки, принятия и реализации управленческих решений в частности нам представляется необходимым получить ответ на вопрос: как регламентируются и реализуются административно-правовые правоотношения в управленческой сфере? В данной связи особый интерес вызывает правовая регламентация административных правоотношений, происходящих на всех этапах работы с управленческим решением: от формирования управленческого решения до практического достижения целей такого решения.

Раскрытие всех правовых аспектов такой разновидности управленческой деятельности представляется возможным в ходе анализа более широкого системно-правового явления: механизма административно-правовой регламентации управленческой деятельности.

В части правового регулирования процедур принятия и реализации управленческих решений имеется немало проблем. Прежде всего отметим, что ни российское административное право, ни теория управления правовой не содержат дефиниции механизма административно-правового регулирования.

Полагаем, что следует согласиться с мнением А. П. Коренева и в качестве соответствующей изучаемому вопросу системно-юридической конструкции будем рассматривать упорядоченную совокупность средств с ярко выраженной управленческо-правовой природой и прежде всего ориентированную на достижение определенной цели управления¹.

¹ См. *Корнев А. П.* Административное право России: учебник: в 3 ч. Ч. 1. Москва, 2001. С. 27.

По справедливому мнению И. И. Веремеенко, структурно-функциональная организация механизма управленческой деятельности, в том числе принятия и реализации управленческих решений, представляет собой совокупность следующих взаимосвязанных элементов:

- систематизированное единство органов государственной и муниципальной власти, являющихся основными субъектами управленческой деятельности;
- нормы нормативных правовых актов;
- акты официального и неофициального толкования нормативных правовых актов;
- акты применения нормативных правовых актов;
- правоотношения административного характера, возникающие в сфере управленческой деятельности ОВД¹.

Должное качество деятельности по принятию и реализации управленческих решений в Российской Федерации организационно в качестве субъекта обеспечивает система федеральных органов исполнительной власти, составной частью которой является МВД России².

Компетенции, права и обязанности, функции МВД России и его территориальных органов в системе органов исполнительной власти Российской Федерации определены в Указе Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»³.

¹ См. *Веремеенко И. И.* Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Элементы и формы реализации права в механизме административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: в 2 ч. Ч. II. Москва, 1982. С. 48.

² О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации: Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 27 мая 1993 г. № 491 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 22, ст. 2032.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 20, ст. 2290.

В настоящее время структура федеральных органов исполнительной власти, определяющая, что руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент Российской Федерации, закреплена в Указе Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹.

Подходя с правовых позиций к понятию МВД России и его системы территориальных органов, реализующих управленческие полномочия ОВД, можно констатировать, что МВД России:

- представляет собой важную часть системы федеральных органов исполнительной власти;

- обладает нормативно закрепленным набором правоохранительных компетенций и полномочий управленческого плана;

- имеет нормативно закрепленную структуру Центрального аппарата МВД России и типовую структуру территориального ОВД;

- осуществляет управленческую деятельность как по территориальному, так и по линейному принципам;

- имеет нормативно закрепленный порядок создания, реорганизации и ликвидации территориальных ОВД;

- в своей управленческой деятельности использует нормативно закрепленные методы администрирования;

- реализует управленческие полномочия как самостоятельно, так и через территориальные ОВД от имени государства;

- осуществляя управленческую деятельность, использует весь объем нормативно предоставленных исполнительных и распорядительных полномочий.

Нормы, относимые к категории административно-правовых, имеют ярко выраженную регулятивно-распорядительную функцию, суть которой состоит в том, что основное предназначение таких государственно-властных велений заключается в упорядочении различных социальных систем и, прежде всего, государственной системы исполнительной власти, равно как и отдельных составляющих элементов государственного

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 4, ст. 346.

администрирования, а также деятельности исполнительных органов муниципальной власти.

Основное предназначение норм административно-правового характера — государственно-властное закрепление правила должного поведения участников административно-правовых отношений. Они могут быть представлены в следующих разновидностях:

— нормы-дозволения, определяющие разрешенный вариант поведения участников правоотношения в сфере управленческой деятельности;

— нормы-запреты, представляющие собой государственно-властное веление воздержаться от указанного в диспозиции нормы варианта поведения;

— нормы-предписания, фиксирующие обязательный к исполнению вариант поведения участника административно-правового отношения.

Нормативные предписания административно-правового характера, являясь воплощением воли государства в управленческой сфере, дополнительно обеспечивают неукоснительное соблюдение требований принципов законности и дисциплины в государственном управлении. По мнению И. Ш. Киясханова, административно-правовые нормы реализуют регуляторную функцию процессах выработки, принятия и реализации управленческих решений, а также регулируют деятельность субъектов государственно-управленческой деятельности¹.

Как отмечает Ю. А. Тихомиров, специфической особенностью административно-правовых нормативных предписаний является значительно более ярко выраженная взаимосвязь данных норм, которая фиксируется не только в рамках одного нормативного правового акта, но и в подзаконных нормативных правовых актах, разработанных и утвержденных в различных органах исполнительной власти².

¹ См. Административное право России: курс лекций / под ред. И. Ш. Киясханова. Москва, 2003. С. 28.

² См. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс. 2-е изд., доп. и перераб. Москва, 2005. С. 113.

Следующей специфической особенностью административно-правовых норм следует назвать их видимую оперативность. Данные нормы достаточно часто принимаются в ходе непосредственной исполнительно-распорядительной деятельности исполнительного органа власти. Во исполнение такого рода правовых предписаний должностные лица ОВД реализуют свои административные полномочия посредством формулирования, принятия и реализации управленческих решений, издания индивидуальных правоприменительных административно-правовых актов¹.

Административно-правовые нормативные предписания, определяющие порядок реализации ОВД управленческих полномочий, включающих в числе прочих формирование, принятие и реализацию управленческих решений в установленной нормативно сфере деятельности, находят закрепление:

— в специализированных федеральных законодательных актах (например, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»);

— нормативных актах Президента Российской Федерации (например, Дисциплинарный устав ОВД, Типовое положение о территориальном органе МВД России по субъекту Российской Федерации);

— нормативных актах Правительства Российской Федерации (например, Правила применения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации специальных средств);

— ведомственных нормативных актах, включая нормативные правовые акты МВД России (например, Типовое положение о территориальном органе МВД России на районном уровне, Устав патрульно-постовой службы полиции);

— локальных нормативных правовых актах, принятых в установленном порядке руководителями территориальных органов МВД России.

¹ См. *Корнев А. П.* Нормы административного права и их применение. Москва, 1978. С. 116.

Несомненным является тот факт, что все перечисленные нами виды нормативных правовых актов, прямо или опосредованно осуществляющих правовое регулирование управленческой деятельности сотрудников ОВД, находятся в строгой иерархии. Имея единую смысловую нагрузку — регулирование общественных отношений в сфере административной деятельности ОВД и их должностных лиц, такого рода нормативные правовые акты крайне не равнозначны и по степени своего властного ресурса и по юридической силе актов. Неоднократно упоминая о подзаконном характере управленческой деятельности, осуществляемой ОВД, мы указывали на то, что нормы административно-правовых законодательных актов обладают приоритетом по сравнению со всеми актами, принимаемыми в системе государственной исполнительной власти.

Подводя определенный итог рассмотрению сущности и предназначения административно-правовых норм, заключенных в соответствующих нормативных правовых актах законодательного и подзаконного характера, необходимо указать следующее. Имея вторичный (по отношению к нормам законодательных актов, регламентирующих управленческую деятельность органов внутренних дел) характер, нормативные правовые акты МВД России призваны, прежде всего, обеспечить действенность и законность всех принимаемых в системе ОВД решений управленческого характера¹.

Основным предназначением толкования норм, регламентирующих управленческую деятельность ОВД, включая формулирование, принятие и реализацию управленческих решений, выступают уяснение содержания административных правовых норм и разъяснение участникам административно-правовых отношений их прав и обязанностей, проистекающих из комментируемых норм.

Теория права предполагает несколько вариантов классификации актов толкования административно-правовых предписаний.

¹ См. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: учебник. Москва, 2001. С. 276.

По их юридической силе и обязательности для объектов управления выделяют акты официального толкования (обязательные к применению в управленческой деятельности участников управленческой деятельности) и неофициальные, помогающие субъекту и объекту административной деятельности ОВД не только понять смысл нормы административного права, но и порядок реализации управленческой воли, заключенной в нормативном предписании.

Акты официального толкования, авторами которых выступают специально уполномоченные органы государственной власти, являясь обязательными для исполнения всеми участниками административной деятельности ОВД, облегчают субъектам администрирования процессы формирования и утверждения управленческих решений, а объектам управления — их реализацию в полном объеме.

Административно-правовые правоприменительные акты являются результатом практической реализации правовой формы управленческой деятельности органов внутренних дел и их субъектов администрирования¹.

Правотворчество предполагает формирование и принятие нормативных актов, определяющих порядок осуществления должностными лицами ОВД административных полномочий².

В целом субъект управления в сфере административной деятельности ОВД формирует, принимает и обеспечивает реализацию управленческого решения в рамках существующих и нормативно-определенных административно-правовых отношений, соответственно, большое значение приобретает проблема надлежащей формализации правил взаимоотношений

¹ См.: *Корнев А. П.* Акты применения норм советского административного права // Правоведение. 1971. № 2. С. 45; *Витрук Н. В.* Акты применения права в механизме реализации прав и свобод личности // Правоведение. 1983. № 2. С. 3; *Григорьев Ф. А.* Акты применения норм советского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1971 и др.

² Например: Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода: приказ МВД России от 21 июня 2003 г. № 438. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.05.2022).

отдельных элементов общей системы субъекта¹. Именно в рамках возникающих административно-правовых отношений осуществляется индивидуализация норм административного права путем вынесения и последующей реализации управленческого решения².

В качестве определенного вывода по результатам проведенного анализа административно-правового регулирования, задействованного в ОВД в рамках деятельности по принятию и реализации управленческих решений в ОВД, следует отметить, что ему присуща ярко выраженная государственно-властная природа. Вследствие этого успешность и полнота реализуемых административных решений дополнительно гарантируются нормативно закрепленной системой мер административно-правового и дисциплинарного принуждения. Наличие такого властно-принудительного ресурса никак не ограничивает право объектов административной деятельности в добровольном порядке соблюдать административные предписания и исполнять полученные в установленном порядке управленческие решения.

Правовое регулирование деятельности по принятию и реализации управленческих решений в ОВД объединяет в своей структуре императивно-властный характер управленческой деятельности наравне с базовыми механизмами практической реализации субъектами управления своих нормативно закрепленных полномочий. Реализация такого рода правового регулирования первостепенное значение придает такой его характеристике, как правомочность, под которой понимается нормативно закрепленное наделение участников административно-правовых отношений специфическими комплексами присущих им прав и обязанностей.

¹ См. *Труфанов М. Е.* Акты применения норм административного права в сфере реализации прав граждан // Труды юридического факультета Северо-Кавказского государственного технического университета. 2005. Вып. 10. С. 48.

² См. *Росинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право: учебник. Москва, 2010. С. 148.

Правовое регулирование принятия и реализации управленческих решений в наиболее обобщенном виде представляют собой систематизированную совокупность воздействия не только всех возможных административно-правовых методов, но и непосредственно процедуры регулирования управленческой деятельности. Такая процедура традиционно состоит из трех последовательных элементов:

1) правовое опосредование отношений административного характера, которые возникают и проистекают в ходе непосредственной реализации объектами управления поступивших управленческих решений;

2) вариативность, подвижность и возможная изменчивость административно-правового предписания, ее непосредственное практическое применение, влекущее появление или корректировку существующего административно-правового отношения;

3) фактическое воплощение в реальность комплекса специфических прав и обязанностей участников административного правоотношения в процессах принятия и реализации управленческого решения. В ходе такого воплощения возможно достижение целей и решение задач управленческого решения.

Именно таким образом осуществляется правовое регулирование деятельности по принятию и реализации управленческих решений в ОВД.

Мельникова Екатерина Федоровна,
кандидат юридических наук, преподаватель
кафедры предварительного расследования
Нижегородской академии МВД России

СОДЕРЖАНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА СЛЕДОВАТЕЛЯ В РОССИЙСКОМ УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

Аннотация: в свете происходящей в современной Российской Федерации перестройки системы общественных отношений в статье рассмотрены вопросы обеспечения процессуальной самостоятельности следователя как субъекта уголовного процесса, проблемы, возникающие во взаимоотношении следователя с надзорными органами, а также перспективные меры организационного и управленческого характера, которые могли бы способствовать повышению уровня эффективности деятельности следственных органов.

Ключевые слова: уголовный процесс, правовой статус следователя, приоритетные направления расследования преступлений.

Современному Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (далее — УПК РФ) предшествовало множество законов уголовного судопроизводства, но относительно современный кодифицированный вид они приобрели в 1922¹ и 1960² гг., став прародителями современного УПК РФ.

Двадцать первое тысячелетие было ознаменовано вступлением в 2002 г. нового УПК РФ³, так сказать, новым людям — новые законы! Действительно, Российская Федерация вступила

¹ Об Уголовно-процессуальном Кодексе: постановление ВЦИК // Собрание узаконений РСФСР. 1922, № 20–21, ст. 230.

² Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40, ст. 592.

³ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 28.04.2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52, ч. 1, ст. 4921.

в эпоху перемен: смена режимов власти, форм экономики. Грандиозного апогея достигла демократизация, и, наконец, окончательно рухнул «железный занавес».

По аналогии с тоталитарным и демократическим режимами власти это должно было породить различные новые процессуальные гарантии следователя, увеличить его независимость от прокурорского надзора и судебного контроля, но... ничего не произошло. Вдобавок, опираясь на доктринальные оценки, можно констатировать факт, что следователь приобрел более усеченный статус, его независимость почти исчерпала себя. Это связано с введением более строго судебного контроля и новой формы взаимодействия следователя с прокурором и руководителем следственного органа, что усугубило проблему процессуальной независимости, а в общем и целом лишило следователя таковой. Данная реформа породила множество ироничных высказываний и критику¹, став лишь косметическим ремонтом, не привнеся в существующую действительность особенной пользы². Повлияло ли это на раскрываемость уголовных дел? Нисколько.

В суд направляется лишь каждое пятое уголовное дело, а следователь работает под девизом «Лишь бы не ругали». Отсутствие инициативы и желания работать под всепоглощающим контролем со стороны суда, прокуратуры и вышестоящих начальников вскоре доведет до исчезновения такой феномен, как следствие. Кроме того, противостоять натиску процессуальных и непроцессуальных начальников одной следственной единице, особенно только что пришедшей на практическую деятельность после обучения в вузе, нет ни процессуальных ни личностных возможностей, особенно если это ничем не регламентировано.

¹ См. *Васильев О. Л.* Изменение в уголовном процессе (лето 2007 г.): совершенствование предварительного расследования или очередной шаг к ослаблению прокуратуры? // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2008. № 2. С. 23–34.

² См. *Головкин Л. В.* Реформирование следственных органов в России // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2013. № 3. С. 43–54.

Итак, для начала разберемся, имелась и имеется ли сейчас, спустя более 20 лет со вступления УПК РФ в силу, концепция процессуальной независимости следователя в ее первоисточках и идеологических началах наиболее высокой степени общности.

Открывая гл. 2 «Принципы уголовного судопроизводства» УПК РФ, мы видим, что она не сильно изменилась с момента первой публикации: в 2010 г. добавлен лишь принцип «Разумный срок уголовного судопроизводства», остальные претерпели лишь небольшие изменения. В данной главе также можно увидеть упоминание прав почти каждого участника уголовного судопроизводства: и обвиняемых, и потерпевших, и свидетелей, и судей, но... не следователей. Например, принцип независимости судей, в котором законодатель прямо указывает на наличие у судей особого статуса и отсутствие возможности кого-либо повлиять на них. Принцип презумпции невиновности и обеспечение подозреваемому и обвиняемому права на защиту также вещается законодателем в своих основах и закрепляет некоторую незыблемость прав данного участника.

Охрана прав и свобод с помощью уголовно-процессуальных мер безопасности, включая потерпевших и свидетелей, красной нитью присутствует в действующем УПК РФ. Один лишь следователь, который несет основное бремя по расследованию уголовного дела, остался не тронут в одной из основных глав, задающей тон всему уголовному судопроизводству. Несправедливое решение законодателя и тонкий намек на отсутствие в действительности «процессуальной независимости следователя» читаются в таком неоднозначном решении.

Таким образом, идея самостоятельности следователя не имеет официальной нормы, декларирующей ее «процессуальную личность» и «принципиальное» значения для законодателя. По нашему мнению и мнению Нижегородской школы процессуалистов в лице М. П. Полякова, важно на концептуальном уровне заполнить этот пробел новой нормой, регла-

ментирующей «процессуальную независимость следователя»¹. Конечно, мы не предлагаем перейти на розыскной (инквизиционный) процесс и наградить следователя полной процессуальной независимостью от вышестоящих руководителей и надзирателей. Мы говорим лишь о том, что процессуальную независимость следователя, а именно право следователя самостоятельно направлять ход расследования, следует концептуально закрепить в главе «Принципы уголовного судопроизводства», что отчасти вторило бы ст. 38 УПК РФ.

Сравнивая современные задачи следователя с его правовым статусом в 20-е и 60-е гг. XX в., мы видим, что, помимо доказательств, обвиняющих лицо в совершении преступления, он также обязан искать факты, которые могут освободить лицо от наказания. Так, в соответствии со ст. 6 УПК РФ целью уголовного судопроизводства является защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод, наряду с назначением виновным справедливого наказания, а в ст. 73 УПК РФ говорится, что в ходе предварительного расследования следователю необходимо установить, помимо виновности лица в совершении преступления, и обстоятельства, исключающие преступность и наказуемость деяния, смягчающие наказание, обстоятельства, которые могут повлечь за собой освобождение от уголовной ответственности. Исходя из этого, следователь, реализуя данные функциональные задачи, выступает не только в качестве палача, но и призван содействовать всем участникам процесса в защите их законных прав и свобод. Некоторые современные ученые предлагают исключить следователя из стороны обвинения и наделить его особой уголовно-процессуальной ролью — расследованием уголовного дела.

В УПК РСФСР 1960 г. законодатель предлагал вменить следователю в обязанность установления объективной истины

¹ См. *Поляков М. П.* Идеологический подход и уголовно-процессуальная концептология как инструменты познания сущности отечественного уголовного судопроизводства // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 1 (45). С. 43–47.

(ст. 20 УПК РСФСР 1960 г.) и хоть как-то объясняло бы двухкомпонентность следователя, но этот пережиток марксистско-ленинской политической идеологии так и не вошел в ряды современных уголовно-процессуальных норм.

Двуединство следователя, или процессуальный диссонанс, вопрос о месте следователя в уголовном судопроизводстве и отнесения его к одной из сторон защиты или обвинения среди теоретиков — все это до сих пор остается спорным и заставляет нас задуматься о возможности пересечения функционала различных участников уголовного процесса и о выполнении достаточно схожей деятельности, что противоречит УПК РФ. Многие ученые трактовали это явление по-разному. Так, В. В. Шимановский исходит из того, что нет и не может быть уголовно-процессуальных функций, которые осуществляются в равной мере различными субъектами уголовно-процессуальной деятельности. По его мнению, каждый участник процесса осуществляет свою, присущую только ему уголовно-процессуальную функцию, и, соответственно, под процессуальными функциями понимается основная процессуальная обязанность, в которой проявляется главное назначение и которой определяется процессуальная роль каждого из участников процесса¹. С другой стороны, единство цели для всех участников уголовного процесса позволяет использовать государственным органам и должностным лицам весьма специфичный набор способов для решения поставленных задач.

Исходя из всего вышеперечисленного, целесообразно выделить следующие функциональные особенности деятельности следователя:

- 1) обвинительная функция (уголовное преследование);
- 2) защита прав и свобод (законных интересов).

Парадокс современного УПК РФ берет начало со времен УПК РСФСР 1922 г., в котором, помимо обвинения, следователь также осуществлял защиту, т. к. на время следствия обвиняемому защитник не предоставлялся и защиту прав обвиняе-

¹ См. Шимановский В. В. Судебный следователь в пореформенной России // Правоведение. 1973. № 3. С. 112–115.

мого надлежало осуществлять лицу, расследующему уголовное дело.

Помимо функций защиты и обвинения, следователю также надлежало осуществлять функцию разрешения уголовного дела, т. к. он состоял в судейском корпусе. В подтверждение вышесказанного приведем слова М. С. Строгович, свидетеля законодательства XIX и XX вв. о том, что следователь является самостоятельным участником уголовно-процессуальной деятельности и осуществляет три функции: обвинение, защиту и разрешение дела. Он же отмечает, что функции обвинения (уголовного преследования) и защиты у следователя возникают лишь после появления в процессе обвиняемого. Вся деятельность следователя до этого момента есть следственная деятельность, предварительное следствие, в котором еще не расчленены процессуальные функции, и эта деятельность представляет собой необходимую подготовку к уголовному преследованию, но не само уголовное преследование¹. Объединяя все сказанное выше, можно констатировать, что защитная функция следователя — это лишь атавизм социалистической эпохи, где не существовало адвокатов и юристов, помимо лиц, состоящих в рядах уголовно-процессуального аппарата. Ввиду этого предлагается внести в п. 2 ч. 1 ст. 6 УПК РФ слова следующего содержания: «уголовное преследование подозреваемых и обвиняемых», а не ограничиваться лишь словами «защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод».

Другим важным отличием правового статуса советского следователя от его современного правопреемника является отсутствие у него полномочий самостоятельно приостановить уголовное дело. Так, в ст. 209 УПК РСФСР 1922 г. сказано, что данным правом обладает только суд, как и правом утверждать постановление о прекращении уголовного дела.

¹ См. *Строгович М. С.* Курс советского уголовного процесса: в 2 тт. Т. II: Порядок производства по уголовным делам по советскому уголовно-процессуальному праву. Москва, 1970. С. 156–157

В современных же реалиях полномочия следователя по принятию процессуально важных решений, исходя из внутренних убеждений и объективных обстоятельств, реализуются самостоятельно, что отражено в ст. 208 и 214 УПК РФ. Предоставление следователю возможности единолично заморозить и прекратить производство по делу стоит рассматривать в нескольких проекциях:

1) с целью урегулирования, систематизирования и сбалансирования ортодоксальности уголовно-процессуального механизма, осуществляемого государственными органами правоохранительной направленности, а также повышения эффективности и тщательности производимых действий;

2) выстраивания неразрывной и единой цепочки взаимодействия субъектов процесса, связующим звеном в которой выступает следователь, чья правовая природа и модель поведения исключает подвластное положение.

На первый взгляд прослеживается вполне логичная положительная тенденция развития уголовно-процессуального законодательства, но при детальном разборе правовых положений и процедурного порядка вырисовывается латентная зависимость следователя от прокурорской воли. Согласно действующему законодательству прокурор вправе истребовать и проверить законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решения об их отмене (ст. 37, 148, 211, 214 УПК РФ).

Интересным, на наш взгляд, представляется четкое разграничение функций между органом дознания и следствием в УПК РСФСР 1922 г. В функции органа дознания входило установление причастных лиц к преступлению, сохранение следов преступления, исключение возможности скрыться преступнику, применение к нему надлежащих мер пресечения, а также сыскная функция по нераскрытым преступлениям.

В статье 101 УПК РСФСР 1922 г. сказано, что орган дознания должен только сообщить следователю, что в его произ-

водстве находится уголовное дело, а не передавать незамедлительно. И только по особенно важным делам, где требовались особая юридическая грамотность и множество следственных действий, проводилось следствие. В статье 110 УПК РСФСР 1922 г. сказано: «Производство предварительного следствия обязательно по всем делам, рассматриваемым революционными трибуналами и народным судом с шестью заседателями; по всем остальным делам предварительное следствие и отдельные следственные действия производятся по-особому каждый раз определению суда или по предложению прокурора»¹. Следователь занимался исключительно уголовными делами, представляющими особую важность, где установлено лицо, совершившее преступление.

В настоящее время следователь осуществляет достаточно много действий сыскного характера по нераскрытым делам: направление запросов, поручений, допросов свидетелей, поиск преступника. Следствие завалено глухарями или теми делами, которые вовремя, по «горячим» следам, не раскрыл орган дознания. К примеру, приведем статистику за 2021 г. одного из районов Нижнего Новгорода: 1 712 глухарей или уголовных дел, где не установлено лицо, совершившее преступление, было приостановлено по ч. 1 п. 1 ст. 208 УПК РФ. Из-за подобной рутинной работы у следствия не остается времени на расследование живых уголовных дел, где установлено лицо, причастное к преступлению, теряются квалификация и качество работы. Именно уголовное преследование в лице следвателя является движущей пружиной всего уголовного процесса, выталкивающей на обозрение почти готовый продукт в виде уголовного дела для надзирателей и правосудов. Перенапряженная пружина никогда не даст результата, а ее частая замена должна свидетельствовать о несовершенстве всего механизма.

Теперь остановимся на роли прокуратуры в уголовном судопроизводстве. В середине XX в. А. Квачевский писал: «В уголовном преследовании прокурор — истец, представля-

¹ Об Уголовно-процессуальном Кодексе: постановление ВЦИК // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 20–21, ст. 230.

ющий в своем лице интерес общества, ищущего взыскания за преступления. Он адвокат общества, законом поставленный для ограждения его безопасности от нарушений»¹. Одновременно он и хозяин процесса в его досудебных стадиях и руководитель предварительного расследования. Он обеспечивает законность и обоснованность применения наиболее строгих мер уголовно-процессуального принуждения, рассматривает и разрешает жалобы и ходатайства участников процесса. Все эти обязанности прокурор выполняет как орган уголовного преследования и носитель обвинительной функции.

С учреждением в 1922 г. прокуратуры и изданием «Положения о прокурорском надзоре» от 28 мая 1922 г. следователь оказался в двойном подчинении: в административном — суду, и процессуальном статусе — прокуратуре.

Первый УПК РСФСР 1922 г. также устанавливал, что надзор за предварительным следствием осуществляет прокурор, указания которого о направлении и дополнении следствия обязательны для следователя (ст. 121). Но так ли велика роль прокурора в 1922 г.?

В соответствии со ст. 121 УПК РСФСР прокурор имел право давать указания следователю при производстве предварительного расследования, а также мог вернуть дело на дополнительное расследование. Нужно отметить, что такие полномочия прокурора не устранили процессуальной самостоятельности следователя, поскольку он оставался в подчинении суда, который по закону разрешал жалобы на действия следователя.

Прокурор вправе был принимать от заинтересованных лиц жалобы только на незаконные действия следователя, на волокиту и на избрание меры пресечения. Решение прокурора следователь мог обжаловать в суде, и только судебный акт был окончательным (ст. 216, 224 УПК РСФСР 1922 г.).

¹ См. *Квачевский А. А.* Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступление по судебным уставам 1864 года: теоретическое и практическое руководство: в 2 ч. Ч. 2. Санкт-Петербург, 1867. С. 374

В настоящее время влияние прокурора на деятельность следователя значительно увеличилась. Прокурорские решения приобрели императивный характер и представляют собой непреодолимый барьер для следователя, миновать который невозможно.

Следователь с согласия руководителя следственного органа уполномочен обжаловать лишь несколько решений прокурора, а именно:

- 1) об отмене постановления о возбуждении уголовного дела;
- 2) возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения или квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков (п. 5 ч. 2 ст. 38 УПК РФ).

Возможность обжалования иных решений прокурора, не входящих в данный перечень, у следователя отсутствует. Это демонстрирует нам обязанность выполнения указаний прокурора, данных им в порядке, предусмотренном ст. 211 и 214 УПК РФ, даже если следователь глубоко убежден, что тем самым нарушает закон и лишает следователя определенной самостоятельности.

Некоторые современные ученые предлагают вернуть возможность обжалования решений прокурора следователем в суде, тем самым установив судебный контроль за деятельностью прокуратуры.

Подводя итоги, можно сказать, что советский следователь обладал большими полномочиями и независимостью, весомостью и являлся более значительной фигурой уголовно-процессуальной деятельности по сравнению с его правопреемником. В современных реалиях самостоятельность следователя находится под большим вопросом. Во-первых, как мы говорили ранее, деятельность следователя ограничена его компетенцией и совокупностью реализуемых функций в соответствующей сфере деятельности; во-вторых, существуют некоторые моменты проникновения в дела следователя иных субъ-

ектов (прокурора, руководителя и руководителя следственного органа).

Таким образом, в настоящее время процессуальный статус следователя подразумевает наличие прав, обязанностей, ответственности, но зачастую в полной мере не реализуется по причине регулярно возникающих противоречий как в функциональных особенностях деятельности участников уголовного процесса, так и индивидуально-личностных противоречиях, связанных с применением мер процессуального воздействия. В итоге значительно снижается уровень эффективности и рациональности уголовного судопроизводства, иссякает мотивационная составляющая должностных лиц, неизменно растут бюрократические издержки.

На наш взгляд, для решения данной проблемы необходимо подробнее обозначить особенности правового положения участников уголовного судопроизводства, расставить приоритетные направления деятельности и наделить следователя самостоятельностью при принятии решений, т. к. от его действий зависит не только защита законных прав и свобод граждан, но и дальнейшее развитие уголовного дела.

Молчанов Альберт Николаевич,
начальник штаба УТ МВД России по При-
волжскому федеральному округу;

Щербакова Мария Павловна,
кандидат социологических наук, начальник
кафедры психологии и педагогики Нижего-
родской академии МВД России

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ СТРУКТУРНОГО ПОСТРОЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ В АСПЕКТЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ТРАНСПОРТЕ

Аннотация: в статье проанализировано структурное построение органов внутренних дел на транспорте. Предложены его оптимизация в рамках современных условий функционирования, а также совершенствование системы управления транспортной полиции.

Ключевые слова: структура, линейный принцип, унификация, транспортная инфраструктура, территория оперативного обслуживания.

В соответствии с п. 4 Указа Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (далее — Указ)¹, установлено четыре уровня территориальных органов МВД России: окружной, межрегиональный, региональный и районный.

Указ был разработан как продолжение концепции унификации структурного построения подразделений МВД России, где в основу деления территориальных органов МВД России положено административно-территориальное деление Российской Федерации. Однако практика работы в условиях этой

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2022).

структуры показывает, что в части, касающейся органов внутренних дел на транспорте¹, вызывает озабоченность ошибочность подхода, основанного на привязке к административно-территориальному делению.

Приволжский федеральный округ (далее — ПФО) обладает диверсифицированной структурой экономики с сопоставимым вкладом добывающей промышленности, машиностроения и нефтехимической промышленности, высокой ролью агропромышленного комплекса, биотехнологий и фармацевтики, строительства и промышленности строительных материалов, транспорта и энергетики.

Специфика деятельности линейных подразделений обусловлена географическими и экономическими особенностями регионов дислокации объектов обслуживания с большой плотностью населения и концентрацией всех видов перевозок, а также значительным грузооборотом и пассажиро-потоком.

Уникальность совокупности обслуживаемых объектов транспорта заключается в том, что они расположены на перекрестке международных транспортных коридоров, соединяющих Сибирь и Дальний Восток, а также страны Восточной Азии с европейской частью Российской Федерации и государствами Европы. В округах достаточно высок уровень развития транспортной инфраструктуры.

В зоне обслуживания линейных подразделений Управления на транспорте МВД России по ПФО (далее — УТ МВД России по ПФО) находятся объекты железнодорожного транспорта трех железных дорог: Горьковской, Куйбышевской и Приволжской, эксплуатационная длина которых составляет около 15 тыс. км, а также свыше 4 тыс. км подъездных путей необщего пользования. На указанных дорогах расположено свыше 200 вокзалов, функционируют свыше

¹ Об утверждении Типового положения о линейном отделе МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте: приказ МВД России от 15 июня 2011 г. № 636. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2022).

3 тыс. пассажирских станций и иных остановочных пунктов, 92 привокзальные площади и 10 пристанционных скверов. Имеются более 300 станций, выполняющих грузовые и сортировочные операции.

На обслуживаемых линейными подразделениями железнодорожных станциях расположено пять пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации. Объекты воздушного транспорта, расположенные в зоне ответственности УТ МВД России по ПФО, обслуживаются 7 линейными отделами полиции, 5 линейными отделениями полиции и 10 линейными пунктами полиции.

В оперативном обслуживании подразделений воздушной полиции находятся объекты транспортного комплекса, расположенные в 17 аэропортах. 12 аэропортов имеют статус международных, которые функционируют в Астрахани, Волгограде, Казани, Нижнем Новгороде, Самаре, Саранске, Саратове, Ульяновске (аэропорты «Ульяновск-Восточный» и «Ульяновск-Центральный»), Уфе, Чебоксарах, Нижнекамске (аэропорт «Бегишево»). Только внутрироссийские маршруты обслуживают пять аэропортов, которые расположены в Кирове, Ижевске, Йошкар-Оле, Пензе, Бугульме (Республике Татарстан). Все указанные аэропорты, кроме последнего, являются аэропортами федерального значения.

На территории аэропортов расположено 24 аэровокзала. УТ МВД России по ПФО обслуживаются 11 привокзальных площадей и один сквер, прилегающие к аэропортам.

Объекты речного и морского транспорта, обслуживаемые 7 линейными отделами полиции, 6 линейными отделениями полиции и 19 линейными пунктами полиции, расположены в акватории рек Волги, Вятки, Суры, Оки, Камы, Клязьмы, Белой, Уфы, которые имеют более 5,2 тыс. км протяженности главного судоходного хода.

В зоне обслуживания линейных подразделений находятся 27 пассажирских и грузовых портов, в том числе два морских, шесть пассажирских вокзалов, свыше 250 пристаней и причалов, две привокзальные площади. В число обслужи-

ваемых объектов входят 29 судоверфей, судостроительных и судоремонтных заводов, 18 судоходных гидротехнических сооружений. В морских портах расположены два пункта пропуска через государственную границу Российской Федерации.

Кроме того, в обслуживании находятся шесть автовокзалов, входящих в единый транспортно-пересадочный узел, и восемь прижелезнодорожных почтамтов, а по линии экономической безопасности — четыре автомобильных пункта пропуска через государственную границу Российской Федерации и свыше 300 зон таможенного контроля.

Существующий в настоящее время линейный порядок расстановки подразделений транспортной полиции основан на их привязывании к субъектам транспортной инфраструктуры, что не дает возможности соотнести эти подразделения ни к одному из существующих иерархических уровней построения территориальных органов МВД России¹.

Анализ существующей структуры (на примере линейных подразделений УТ МВД России по ПФО) наглядно свидетельствует, что практически все линейные отделы МВД России на транспорте, имеющие статус территориальных органов МВД России на районном уровне, не могут быть отнесены к таковым, поскольку обслуживаемые ими объекты находятся в различных регионах Российской Федерации. Например, Ижевский линейный отдел МВД России на транспорте, входящий в структуру УТ МВД России по ПФО, юридически имея районный уровень, обслуживает объекты транспорта, расположенные в Республике Удмуртии, Республике Татарстан, Кировской, Свердловской областях, Пермском крае.

Фактически все линейные управления и линейные отделы (далее — ЛУ-ЛЮ МВД России на транспорте) в составе Управления на транспорте МВД России по ПФО имеют один

¹ См. *Пестов Н. Н.* Развитие функциональной структуры и определение оптимального организационно-штатного построения подразделений органов внутренних дел на транспорте // Закон и право. 2021. № 11. С. 266–269.

и тот же межрегиональный статус, различаясь лишь штатной численностью¹.

При этом в действующую структуру не укладываются без вынужденных дополнительных оговорок о подчиненности Восточно-Сибирское и Забайкальское линейные управления МВД России на транспорте, дислоцирующиеся, соответственно, в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах и де-юре являющиеся территориальными органами МВД России на межрегиональном уровне, равнозначными по статусу, исходя из положений Указа, например ЛУ МВД России на станции Москва—Рязанская, но фактически реализующие функции Управлений на транспорте по федеральным округам (далее — УТ МВД России по ФО)¹.

Прорабатываемый в настоящее время замысел об ограничении территории оперативного обслуживания (объектов транспортной инфраструктуры) линейных органов границами соответствующих административно-территориальных единиц, согласно элементарной логике, приведет все ЛУ-ЛО МВД России на транспорте к статусу территориальных органов МВД России на региональном уровне, а упомянутые выше Восточно-Сибирское и Забайкальское линейные управления МВД России на транспорте останутся в том же неясном статусе.

Несовпадение границ участков железных дорог с границами субъектов Российской Федерации и федеральных округов Российской Федерации сложилось исторически. По ним же идут линии разграничения зон ответственности сопредельных подразделений транспортной полиции. Внесение изменений в данную схему, ограничение зон ответственности УТ МВД России по ФО и подчиненных им линейных органов границами федеральных округов и субъектов Российской Федерации в угоду мнению определенного круга лиц приве-

¹ О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2022).

дут, по нашему мнению, к серьезным негативным последствиям.

Подразделения транспортной полиции созданы для оперативного обслуживания объектов транспортной инфраструктуры, в том числе железных дорог.

Каждая из 16 железных дорог — филиалов ОАО «РЖД», является единоначальным целостным объектом транспортной инфраструктуры. Оперативное обслуживание одной железной дороги линейными подразделениями различных УТ МВД России по ФО приведет к разрушению действующих схем взаимодействия в части передачи информации от управлений железных дорог к УТ МВД России по ФО, а также планирования совместного взаимодействия, в том числе в целях обеспечения транспортной безопасности. Кроме того, усложнится существующая система координации с подразделениями Ространснадзора и транспортными прокуратурами.

Полученный результат упрощенно можно представить как одновременное оперативное обслуживание одного заводского цеха несколькими территориальными отделами полиции, подчиненными различным региональным ГУ (У) МВД России и несколькими надзирающими органами¹.

Исходя из вышеизложенного, УТ МВД России по ПФО придерживается мнения о необходимости выделения подразделений транспортной полиции в отдельную категорию (уровень) территориальных органов МВД России — территориальные органы МВД России на транспорте, предусмотрев для них следующую двухуровневую внутреннюю структуру:

- 1) территориальные органы МВД России на транспорте, включающие управления на транспорте МВД России;
- 2) подчиненные им линейные территориальные органы МВД России на транспорте.

В этих целях необходимо внести изменения в п. 4 Указа Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248

¹ См. *Левченко О. П., Дорофеев И. Н.* Основные направления развития органов внутренних дел на транспорте // Академическая мысль. 2018. № 3. С. 52–55.

«Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹, дополнив его подп. «д», вводящим понятие «территориальные органы МВД России на транспорте», и одновременно исключив из перечней, содержащихся в подп. «б» и «г» Указа, линейных управлений, линейных отделов и линейных отделений МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте. Мы считаем, что также необходимо отказаться от привязки наименований управлений на транспорте к федеральным округам в пользу наименований транспортных регионов или географических районов Российской Федерации. Развивая эту концепцию, Забайкальское и Восточно-Сибирское ЛУ МВД России на транспорте целесообразно переименовать в Управление на транспорте МВД России. Кроме того, представляется необходимым предусмотреть деление территориальных органов МВД России на транспорте на категории, основой отнесения к которым определить имеющуюся штатную численность личного состава. Исходя из этого, предлагается ввести понятия:

— Управления на транспорте МВД России 1 категории (лимит численности — более 4 тыс. единиц);

— Управления на транспорте МВД России 2 категории (лимит численности — менее 4 тыс. единиц);

— линейные управления и линейные отделы на транспорте (ЛУ — более 400 единиц; ЛО — от 150 до 400 единиц).

Установление должностных окладов и предельных званий руководителям Управлений на транспорте будет осуществляться, исходя из численности подразделений.

Практическая деятельность в условиях существующей специфической структуры в части, касающейся подразделений органов внутренних дел на транспорте, показывает ошибочность подхода, основанного на принципе административно-территориального деления.

Действующий с момента основания транспортных подразделений линейный принцип структурного построения тран-

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2022).

спортивной полиции основан на их привязке к субъектам транспортной инфраструктуры и не позволяет безоговорочно отнести эти подразделения ни к одному из установленных положений о структурном построении органов МВД России.

Несовпадение границ участков железных дорог с границами субъектов Российской Федерации и федеральных округов Российской Федерации сложилось исторически и географически определено, т. к. по ним проходят линии разграничения зон ответственности сопредельных подразделений транспортной полиции.

Предлагается выделение подразделений транспортной полиции в отдельную категорию территориальных органов МВД России — территориальных органов МВД России на транспорте, с двухуровневой внутренней структурой. Необходимо отказаться от привязки наименований ОВДТ на окружном уровне в пользу наименований транспортных регионов или географических районов Российской Федерации.

При реализации указанных шагов фактически узаконивается существующая структура органов внутренних дел на транспорте.

Предлагаемые изменения позволят устранить имеющуюся неразбериху в соотношении структурного построения органов внутренних дел на транспорте и территориальных подразделений, а в стратегической перспективе дадут возможность создавать линейные подразделения с учетом всех особенностей конкретных транспортных регионов, характера местности, плотности населения, развитости систем коммуникации, транспортной инфраструктуры и других актуальных аспектов, что отразится на уровне правопорядка в зоне ответственности транспортной полиции.

Морозов Олег Леонидович,

кандидат экономических наук, заместитель начальника Нижегородской академии МВД России (по научной работе);

Бобович Николай Михайлович,

кандидат технических наук, доцент кафедры информационного права факультета криминальной милиции Академии МВД Республики Беларусь;

Корелов Олег Анатольевич,

кандидат физико-математических наук, профессор кафедры управления Нижегородской академии МВД России

О ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ МАТЕМАТИЧЕСКИХ МЕТОДОВ ДЛЯ АНАЛИЗА ОПЕРАТИВНОЙ ОБСТАНОВКИ

Аннотация: в свете современных подходов к проблеме развития систем управления в статье рассмотрены основные возможные направления применения математических методов к анализу оперативной обстановки. Показано, что такое применение может существенно расширить возможности органов управления ОВД, прежде всего, в части выяснения причин наблюдаемой динамики развития оперативной обстановки и прогноза ее развития. Рассмотрены организационные и технические проблемы использования этих методов. Особое внимание обращено на необходимость совершенствования системы подготовки кадров, владеющих математическими методами.

Ключевые слова: оперативная обстановка, математическое моделирование, прогнозирование, подготовка кадров.

Для научного обеспечения деятельности органов внутренних дел (далее — ОВД) необходимо проведение своевременной и адекватной оценки оперативной обстановки. Это подра-

зумекает системное исследование тех объективных противоречий, которые задают состояние и развитие криминогенной обстановки на обслуживаемой территории или на заданном направлении оперативно-служебной деятельности. В свою очередь это предполагает следующее:

- изучение состояния и динамики преступности;
- получение возможно полной, конкретной и объективной информации о состоянии преступности в контексте причин и условий, способствующих ее развитию;
- получение результатов работы правоохранительных органов и в целом органов государственной власти по противодействию преступности;
- выделение ключевых характеристик и факторов, воздействие на которые приводит к максимальному положительному эффекту;
- прогнозирование развития преступности и связанных с ней общественных отношений — для обеспечения профилактического, упреждающего воздействия на них¹.

Преступность как сложная социальная динамическая система, обладающая разноуровневыми характеристиками и детерминированная факторами различного порядка, требует для изучения использования комплексного подхода. Это, в частности, предполагает расширение арсенала методов, которые применяются ОВД для оценки оперативной обстановки, а также рассмотрения вопроса о возможностях и проблемах эффективного применения для этого современных математических методов.

Среди лиц, принимающих решения в сфере управленческой деятельности в ОВД, господствуют две на первый взгляд

¹ См. Методы анализа влияния различных факторов социально-экономической ситуации на состояние оперативной обстановки: методическое пособие / под общ. ред. М. М. Бабаева. Москва, 1999; *Денисенко В. В.* Определение и содержание понятия «оперативная обстановка» // Проблемы борьбы с преступностью в регионах России: материалы научно-практической конференции, посвященной 10-летию НИЛ-9 ВНИИ МВД России. Москва, 1999. С. 200–201.

полярные точки зрения на возможность и полезность применения математических методов для анализа оперативной обстановки:

1) в силу прежде всего сложности изучаемой системы общественных отношений и с учетом сложившихся традиций управленческой деятельности математические методы по большому счету бесполезны, и их применение должно (как это и есть) ограничиваться простейшей арифметикой и элементарными статистическими операциями;

2) открытие чудодейственной формулы, разработка универсального алгоритма, которые превратили бы управленческую деятельность (например, задачу оценки оперативной обстановки) в легко контролируемую рутину, не предполагающую никаких дальнейших творческих порывов.

Эти точки зрения имеют некоторые основания для своего существования, и обе принципиально неверны — тот случай, когда крайности сходятся.

Управление — это работа с информацией, поэтому внедрение и освоение современных информационных технологий — это магистральный путь развития управленческой деятельности в ОВД, и с этим, кажется, никто не спорит. Для чего?

Информационные технологии эффективны, прежде всего, для проведения операций с различного рода множествами данных различной природы, в том числе четко и нечетко определенных, структурированных и нет, выявление динамики количественно-качественных соотношений. Но — это и есть предмет интереса отраслей современной математики.

Скажем жестче: современные информационные технологии — это приложение современной математики, использование ее достижений для общественно-полезной деятельности. Математические методы, актуальные для решения задач ОВД, есть и неотъемлемое основание для применения информационных технологий.

Математические методы, примененные в форме использования современных информационных технологий (и только

они!) позволяют, например, решить задачи определения областей устойчивого и неустойчивого развития в области параметров системы; предсказать возможность и общий характер перехода системы в качественно иное состояние; определить критерии эффективности и неэффективности воздействия на управляемый объект; решить задачи оптимизации (например, расходования имеющихся ресурсов) и так далее¹.

Математика — это наиболее естественный язык науки, позволяющий проверить, обосновать, доказать или опровергнуть гипотезу, создать необходимые предпосылки для проведения информативного эксперимента и понимания его истинных результатов, предсказать еще не выявленные процессы, эффекты и события². Более того, существует мнение, что любая отрасль знаний может считаться наукой только в той мере, в какой способна применять математические методы, поэтому применение математических методов для совершенствования управленческой деятельности в ОВД, в частности, в рассматриваемом аспекте (анализ оперативной обстановки) является необходимым.

Но в объяснение первой из указанных выше точек зрения тоже есть, что сказать.

Действительно, общественные отношения в сферах борьбы с преступностью и обеспечения правопорядка — это система намного более сложная, чем любая техническая, для которой в основном и разрабатываются математические модели управления³. Сложность проявляется в том, что для любого промежутка времени в системе не исключается появление условий для резонанса и (или) бифуркации, т. е. состояния, при котором некоторое достаточно малое (не воспринимаемое

¹ См. *Афанасьев В. Н., Колмановский В. Б., Носов В. Р.* Математическая теория конструирования систем управления: учебник для студентов вузов. Москва, 2003; *Палий И. А.* Линейное программирование: учебное пособие. Москва, 2008.

² См. *Анисимов О. С.* Основы методологического мышления. Москва, 1989; *Математическая теория планирования эксперимента / С. М. Ермаков [и др.]; под ред. С. М. Ермакова.* Москва, 1983.

³ См. *Афанасьев В. Н., Колмановский В. Б., Носов В. Р.* Указ. соч.

наблюдателем) внешнее воздействие приводит к необратимой перестройке поведения системы, причем как именно будет происходить перестройка системы и в каком направлении, предсказать нельзя.

Для внешнего наблюдателя поведение такой системы, даже при детерминированном характере всех действующих в ней сил, граничных и начальных условий, неотличимо от хаотического.

Вдобавок те предположения и аксиоматические ограничения, которые были приняты для разработки математической модели системы, в любой момент могут перестать быть справедливыми. Этому способствует, в частности, то обстоятельство, что на самом деле граничные и начальные условия для любой системы определяются только с некоторой точностью, а в силу вышесказанного малая неопределенность в начале может привести к существенно разным результатам для некоторого конечного момента времени, нас интересующего.

Наконец, к субъективным проблемам применения математических методов следует отнести одну, но вполне достаточную: в ОВД просто отсутствует необходимое количество сотрудников, способных применять описанные методы, и руководителей, хотя бы понимающих, что это такое и для чего оно нужно. Говоря иначе, отсутствует запрос на применение таких методов.

Люди (руководители) с гуманитарным складом мышления склонны считать в принципе недопустимым любое упрощение реальности, избегают выделять основные факторы из числа определяющих развитие системы, преувеличивают относительность значимости получаемых математических результатов и предпочитают рассуждать по схеме «ничего, но обо всем», тем более что результат математического анализа, объективного и количественно определенного, может оказаться неполиткорректным¹.

¹ См. Корелов О. А., Куранова Т. О., Попов О. А. Концептуальные основы борьбы с подростковой наркоманией в современной России: монография. Москва, 2013.

В результате сейчас, как и ранее, оперативная обстановка оценивается на основании формализованных показателей, единых для всех регионов и установленных на длительный период времени, а также для всех уровней управления: проводятся сопоставление значения показателей в данном подразделении со средними показателями по соответствующей группе подразделений и выявление временной динамики значения показателей (планирование от достигнутого).

Такое положение вещей требует корректировки. Это требование, не отменяя отмеченных трудностей, утверждает как руководство к действию обоснованную выше необходимость применения математических методов.

Кроме того, если мы считаем, что критерием истины является практика, то заметим, что указанные выше трудности не мешают успешно применять достаточно продвинутые математические методы, например, в военном деле, правотворчестве или сферах экономики и финансов¹, поэтому вопрос о возможностях и пределах применения математических методов к управленческой деятельности ОВД (на примере анализа оперативной обстановки) нуждается во взвешенном и всестороннем рассмотрении.

Различают следующие алгоритмы исследования объекта управления:

- индуктивный, исходя из исследования отдельных элементов делается попытка объединить их системными связями;
- дедуктивный, исходя из рассмотрения общей модели системы, полученные знания конкретизируются для отдельных ее элементов.

Как правило, на практике в той или иной сшивке применяют оба алгоритма.

¹ См. *Переслегин С. Б.* Самоучитель игры на мировой шахматной доске. Москва, Санкт-Петербург, 2007; *Белл Д.* Социальные рамки информационного общества // Новая технократическая волна на Западе: сборник статей. Москва, 1986. – С. 330–342; *Платонов С.* После коммунизма. Книга, не предназначенная для печати. Москва, 1988; *Афанасьев В. Н., Колмановский В. Б., Носов В. П.* Указ соч.

Применение математических методов при изучении объекта управления для постановки и решения задачи оценки оперативной обстановки осуществляется по следующей общей схеме:

1) выявление:

— показателей, характеризующих систему (при установлении, какими измеряемыми параметрами определяется их значение);

— системных связей показателей и на этой основе выделение из общей совокупности основных показателей;

— факторов, влияющих на изменения показателей, установление причин изменения, их классификация;

2) качественный анализ влияния установленных факторов на основные показатели, выявление и измерение связей между показателями (способы анализа: сравнение, группировка, индексный метод, метод цепных подстановок, балансовый метод);

3) облечение установленных зависимостей в математически определенную форму.

Следует отметить, что каждая из приведенных процедур (кроме последней) по большому счету является обязательной при проведении оценки оперативной обстановки независимо от используемых методов. Выполнить их надлежащим образом и получить значимые для практики результаты без математики едва ли возможно¹.

При проведении последней из процедур в приведенной последовательности могут быть использованы следующие математические методы:

а) элементарной математики (прежде всего, арифметики);

¹ См. *Корелов О. А.* Некоторые проблемы применения методов математического моделирования при решении задач управления // Управление полицией в современных условиях: сборник статей по итогам Всероссийской научно-практической конференции. Нижний Новгород, 2019. С. 117–123; *Корелов О. А., Сухов С. Н., Попов О. А.* Методика комплексного анализа оперативной обстановки преступности на примере Приволжского федерального округа // Роль и место филиалов ВНИИ МВД России в научном обеспечении органов внутренних дел: материалы круглого стола (20 ноября 2009 г.). Москва, 2009. С. 58–65.

б) классические методы математического анализа — дифференциальное, интегральное и вариационное исчисление;

в) линейной алгебры, векторного и тензорного анализа;

г) математической статистики (корреляционный, факторный, нейросетевой анализ, группировки, построения деревьев классификации и т. д.) для исследования как одномерных, так и многомерных статистических ансамблей;

д) математического программирования (линейное, блочное, нелинейное, динамическое);

е) исследования операций (решение линейных программ, теория игр, теория расписания, сетевые методы планирования и управления и т. д.);

ж) математической теории оптимизации (например, метод максимума Понтрягина);

и) эвристические.

Общие требования к рассмотрению:

а) сохранение целостности анализа при условии децентрализованной обработки исходной информации;

б) соединение процесса обработки информации с процессом принятия промежуточных и итогового решений;

в) непрерывное повышение уровня оперативности и ответственности анализа.

В настоящее время в различных сочетаниях наиболее широко используют три разновидности методов:

1) статистический анализ, включая методы экстраполяции, факторного, нейросетевого, регрессионного анализа;

2) математическое моделирование;

3) социологические (например, экспертный опрос).

У каждой из указанных разновидностей есть достоинства и недостатки.

Первая группа методов наиболее доступна для сотрудников ОВД. Именно с их помощью в основном определяется батарея наиболее существенных индикаторов оперативной обстановки; можно выделить линейные и нелинейные статистические связи между отдельными параметрами обстановки; выявить иерархию их влияния на развитие оперативной обстановки.

новки; приближенно определить критические значения параметров, при которых ряд зависимых показателей может существенно измениться. К недостаткам статистических методов относится следующее:

во-первых, все они в более или менее продвинутом варианте выдают результаты неочевидные, отражающие статистические связи, а имеют ли эти связи реальный смысл, и какой именно — предстоит выяснять отдельно;

во-вторых, по своей природе (обрабатываются данные за несколько лет, и даже резкие изменения параметров, скажем, за последние полгода, на этом фоне не воспринимаются при компьютерном расчете значимыми) они не позволяют выявить или предсказать возможности быстрого изменения тенденций развития оперативной обстановки, не пригодны для прогнозирования кризисов;

в-третьих, их применение требует достаточно серьезного и дорогого программного обеспечения, соответствующей техники и людей, способных со всем этим работать, хороших программистов.

Вторая группа методов позволяет выявить и проследить развитие именно реальных, а не просто статистических связей. Она более приспособлена к предсказанию возможных кризисов развития и, как правило, не столь требовательна к программному обеспечению.

Суть метода математического моделирования заключается в описании поведения исследуемого объекта посредством системы математических уравнений. Внося изменения в эти уравнения и отслеживая их связь с изменениями решения (видимыми проявлениями происходящих процессов), мы получаем возможность в полной мере проводить экспериментальное изучение интересующего нас явления и в том случае, когда постановка натурального эксперимента невозможна или нежелательна. Такой подход широко используют в политике, экономике, военном деле, прикладной социологии¹.

¹ См. *Перелегин С. Б.* Самоучитель игры на мировой шахматной доске. Москва, Санкт-Петербург, 2007. С. 138.

Применение этих методов требует наличия достаточно квалифицированных математиков. Кроме того, хотя методы математического моделирования выявляют возможность кризиса и общие условия его начала, но сроки, возможный ход и последствия — нет. Это связано с тем, что по мере приближения к зоне кризиса исходные предположения, заложенные в модель, перестают быть корректными, а методика составления математических моделей собственно кризисной ситуации, насколько известно, в открытой печати отсутствует.

Рассмотрение третьей группы методов выходит за рамки нашей статьи.

Перечислим необходимые предпосылки для использования математических методов при исследовании оперативной обстановки: системность; наличие средств получения, хранения и оценки информации; необходимых технических средств; субъекта — подготовленных и мотивированных организаторов и исполнителей.

Системность следует считать основной предпосылкой. Она означает, что объект управления рассматривается как многообразное внутренне сложное единство, состоящее из взаимосвязанных сторон и элементов. Системный подход требует реализации восхождения от абстрактного к конкретному по схеме: связи — единство — целостность¹.

Значение математических методов, в том числе математического моделирования, для разработки и реализации управленческих решений не стоит переоценивать: это всего лишь инструмент с определенными возможностями, полная реализация которых, в том числе даже уяснения смысла полученных результатов, невозможны без исследований с применением аппарата всего комплекса общественных наук. Без применения таковых получить в полном объеме необходимые данные о состоянии и перспективах развития оперативной обстановки, прежде всего, исследовать переходы категорий «качество» —

¹ См. *Ильенков Э. В.* Диалектическая логика. Очерки истории и теории. Москва, 1974. С. 47.

«количество», невозможно и, следовательно, невозможно адекватно управлять вообще.

Исходя из изложенного выше, неотложными задачами являются подготовка для подразделений системы МВД России специалистов соответствующего профиля; создание системы сотрудничества с научными учреждениями Российской Федерации; формирование в органах внутренних дел потребности в разработке и применении математических методов, адаптированных к решению актуальных задач правоохранительной деятельности.

Перспективным направлением мы считаем развитие практики создания совместных групп и творческих коллективов для решения наиболее актуальных проблем оперативно-служебной деятельности — как в целом, так и по отдельным направлениям, разработку алгоритмов их работы, системы морального и материального поощрения за достигнутые положительные результаты.

УДК 351.74/.76

Муравьев Михаил Викторович,
начальник отдела управления организации
охраны общественного порядка ГУ МВД Рос-
сии по Нижегородской области

**ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ
СОТРУДНИКАМИ МВД РОССИИ,
ПРОХОДЯЩИМИ СЛУЖБУ В СОСТАВЕ
ПОЛИЦЕЙСКОГО КОМПОНЕНТА МИССИЙ ООН
ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ**

Аннотация: в статье кратко охарактеризована организация управления в Российских полицейских миротворческих контингентах, рассмотрены пути возможной оптимизации процесса подготовки сотрудников для замещения должностей командиров контингентов.

Ключевые слова: международное сотрудничество МВД России, миротворческая деятельность российской полиции.

Несмотря на осложнение геополитической ситуации в мире, связанное, прежде всего, с проведением Российской Федерацией специальной военной операции на территории Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, разрыв культурных, экономических и политических связей с рядом государств, санкционным давлением на Российскую Федерацию странами Запада, МВД России последовательно укрепляет и наращивает контакты в правоохранительной сфере как со своими зарубежными партнерами, так и с международными организациями правоохранительной направленности.

Одним из важнейших направлений в данной области является участие МВД России в деятельности Организации Объединенных Наций (далее — ООН) по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности. Эта работа проводится МВД России в соответствии с Федеральным законом от 23 июня 1995 г. № 93-ФЗ «О порядке предоставления

Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности», Распоряжением Президента Российской Федерации от 5 декабря 2014 г. № 385-рп «О направлении сотрудников ОВД РФ в составы миссий ООН», приказом МВД России от 30 августа 2000 г. № 914 «Об организации участия сотрудников ОВД РФ в миротворческих миссиях» и иными нормативными правовыми актами¹.

В настоящее время на должностях руководителей разного уровня, а также экспертов в составе миротворческих полицейских сил ООН несут службу 34 сотрудника МВД, из них:

— на территории Демократической республики Конго — 9 сотрудников;

— Кипра — 6;

— Судана — 1;

— Южного Судана — 14;

— спорной территории Абьей — 2;

— непризнанной Республики Косово — 2².

Ключевая роль в организации, координации, управлении и контроле за деятельностью сотрудников МВД России, командированных для прохождения службы в составе миротворческих миссий ООН, как и в иных вопросах международного сотрудничества в соответствии с приказом МВД России от 18 января 2019 г. № 15 «Об утверждении Положения об Управлении международного сотрудничества Министерства внутренних дел Российской Федерации» принадлежит Управлению международного сотрудничества МВД России (далее — УМС МВД России). Образование в 2019 г. самостоятельного подразделения МВД РФ в сфере международного сотрудничества свидетельствует о важности, актуальности

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.06.2022).

² Страны, предоставляющие воинские и полицейские контингенты. По состоянию на 31 марта 2022 г. // Операции ООН по поддержанию мира. URL: <https://peacekeeping.un.org/ru/troop-and-police-contributors> (дата обращения: 15.05.2022).

данного направления деятельности и стремлении расширения присутствия Министерства во внешнеполитической активности Российской Федерации.

Основные положения по организации управления Российскими миротворческими полицейскими контингентами закреплены в разделе 3 приказа МВД России от 30 августа 2000 г. № 914.

Особенностью прохождения службы в период пребывания в миротворческих миссиях является то, что в своей деятельности участники российских контингентов руководствуются не только законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, определяющими прохождение службы в органах внутренних дел Российской Федерации, но и общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, приказами, распоряжениями и указаниями руководителей миротворческих миссий и их структурных подразделений, изданными в пределах их полномочий. При этом сотрудники, командируемые в миротворческие миссии, выполняют задачи, связанные с обеспечением основных прав и свобод человека и гражданина, охраны общественного порядка, неукоснительно соблюдают законодательство страны пребывания.

По вопросам, касающимся взаимоотношений внутри российского контингента, руководство сотрудниками, командируемыми в состав миротворческих миссий, осуществляют командир контингента и его заместители, которые назначаются и освобождаются от должности Министром внутренних дел Российской Федерации. Кроме того, предусмотрена возможность назначения начальников отделений (в случае, если позволяет численность контингента).

Начальники отделений назначаются на должность и освобождаются от должности командиром контингента по согласованию с УМС МВД России.

Особенность назначения на указанные должности заключается в том, что данные должности не являются штатными,

указанные руководители назначаются из числа лиц, командированных для прохождения службы в миротворческие миссии на время пребывания в миссии, и не освобождаются от занимаемой должности по основному месту службы.

Командир российского контингента в миротворческой миссии имеет довольно широкие полномочия, реализуемые большей частью по согласованию с УМС МВД России, т. е. его самостоятельность в принятии управленческих решений сильно ограничена. В частности, он наделен следующими правами и обязанностями:

- издавать распоряжения по вопросам закрепления материально-технических средств и вооружения, назначения командиров отделений, проведения собраний контингента;

- ходатайствовать о поощрении, привлечении к дисциплинарной ответственности, досрочном отзыве или продлении сроков нахождения в миротворческой миссии участников российского контингента;

- вносить в представления о назначении и освобождении от занимаемых должностей своих заместителей и начальников отделений;

- проводить служебные проверки в отношении участников российского контингента, совершивших дисциплинарные проступки, требовать от них соответствующие объяснения;

- немедленно докладывать в УМС МВД России обо всех чрезвычайных происшествиях в российском контингенте миссии, дисциплинарных нарушениях, допущенных участниками российского контингента миротворческой миссии;

- ежемесячно направлять в УМС МВД России отчет, отражающий общую ситуацию в миротворческой миссии, состояние дел в российском контингенте и результаты работы российских специалистов (с приведением конкретных примеров);

- проводить в соответствии с правилами, установленными в миротворческой миссии, общие собрания российского контингента с целью доведения информации, поступающей из МВД России, заслушивания начальников отделений по раз-

личным направлениям служебной деятельности, решения вопросов, касающихся инвентаризации имущества и вооружения и др.;

— получать от начальников отделений отчеты о состоянии дел в их подразделениях;

— согласовывать с УМС МВД России возможность выезда участников российского контингента в третьи страны для проведения краткосрочного отпуска, а также приглашения родственников в зону миротворческой миссии;

— проводить среди участников российского контингента профилактическую работу с целью недопущения нарушений установленных в миссии правил пребывания и служебной дисциплины, а также воспитательную работу с их нарушителями;

— по завершении срока пребывания в миссии участника российского контингента совместно с начальниками отделений готовить и представлять в Министерство характеристику с рекомендациями относительно возможности его повторного командирования;

— при необходимости создавать комиссию по учету и инвентаризации имущества, специальных средств и вооружения российского контингента; подписывать акты учета и инвентаризации;

— проводить служебные проверки по фактам халатного отношения к имуществу, вооружению, специальным и техническими средствам.

Таким образом, из приведенного перечня полномочий можно заключить, что на командира контингента возлагается основная нагрузка по оперативному управлению и контролю за личным составом контингента в месте прохождения службы.

Относительно особенностей управления сотрудниками, откомандированными для прохождения службы в составе полицейских сил ООН, прежде всего необходимо отметить, что данные вопросы тесно связаны с особенностью прохождения самой службы в составе Российского полицейского контингента в той или иной миссии. К данным особенностям могут

относиться следующие негативные факторы, с которыми сталкиваются сотрудники и которые необходимо учитывать при организации управления:

- продолжительное несение службы вдали от родных и близких;
- значительный территориальный разброс мест несения службы и удаленность участников российского контингента друг от друга;
- длительное отсутствие общения на родном языке;
- отсутствие связи;
- несение службы и проживание в неблагоприятных условиях, в условиях повышенной опасности, в условиях постоянного стресса;
- большие физические и моральные нагрузки;
- служба без выходных дней;
- отсутствие возможности ежедневного контроля за повседневной деятельностью подчиненных и их поведением в быту и другие.

Данные факторы необходимо учитывать командиру контингента при выработке стратегии и стиля руководства, принятии управленческих решений, организации и проведении собраний контингента, воспитательных мероприятий, изучении морально-психологического состояния сотрудников с целью определения возможности их дальнейшего пребывания в миссии и пр.

Говоря о командире контингента как об основном звене передачи управленческих решений УМС МВД России личному составу контингента и проводнике информации, поступающей в виде обратной связи в УМС МВД России, необходимо отметить, что кроме данной задачи по управлению контингентом, на командира возложен еще ряд функций. Так, командир контингента — фигура в некотором роде политической, т. к. является официальным представителем Российского контингента на всех официальных мероприятиях, проводимых в миссии. Командир контингента становится его лицом: по его поведению, квалификации, даже по внешнему

виду представители полицейских контингентов других стран могут судить о российской полиции в целом.

Полномочия, обязанности и статус командира национального контингента полиции отдельно закрепляются в UN SOP (Standard Operating Procedure) — наставлении ООН, регламентирующем порядок прохождения службы в каждой миссии.

Наконец, необходимо учитывать и тот факт, что командир контингента наравне с иными сотрудниками полиции также выполняет свои служебные обязанности по должности (как правило также руководящей), на которую он назначен уже непосредственно в миссии. Все это ведет к увеличению нагрузки на командира контингента и накладывает дополнительную ответственность, что, безусловно, учитывается сотрудниками УМС МВД России в ходе изучения личности кандидата при назначении его на данную должность.

В целях повышения степени эффективности деятельности должностных лиц, привлеченных к руководству контингентами, представляются целесообразными разработка и внедрение курсов повышения квалификации для лиц, предполагаемых на назначение или назначаемых на данные должности, т. к. не все сотрудники, назначаемые командирами контингентов, имеют опыт управленческой работы по основному месту службы.

С учетом развития образовательных технологий указанные курсы могут быть проведены дистанционно, без отрыва от несения службы, что минимизирует расходы.

В этих же целях также целесообразна адаптация и внедрение уже сложившихся и зарекомендовавших себя с положительной стороны таких институтов становления управленцев, как кадровый резерв, институт личного поручительства, стажировки и наставничества. Кроме того, на наш взгляд, требует осмысления возможность целенаправленной подготовки и направления в миссию штатных руководителей Российским миротворческим контингентом — представителей УМС МВД РФ.

Мусина Наталья Ивановна,

кандидат педагогических наук, доцент кафедры психологии и педагогики Нижегородской академии МВД России

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБЩЕНИЕ КУРСАНТА МВД РОССИИ: ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ

Аннотация: в статье рассмотрены проблемы совершенствования профессиональной подготовки сотрудников, формирования и укрепления кадрового ядра подразделений органов внутренних дел. Показано, что важным инструментом решения этих задач является совершенствование организации процедур профессионального общения сотрудников. Внесены предложения по внедрению мер управленческого характера, направленных на повышение уровня эффективности взаимодействия сотрудников в ходе оперативно-служебной деятельности.

Ключевые слова: укрепление кадрового аппарата, взаимодействие, профессиональное общение сотрудников ОВД.

Актуальная стратегия ведомственного образования системы МВД России, прежде всего, опирается на формирование высоких морально-психологических качеств личности сотрудника органов внутренних дел. Особо стоит отметить, что ведомственная образовательная организация МВД России — это уникальная образовательная среда, в которой может и должна в большем объеме осуществляться внеаудиторная деятельность, направленная на формирование готовности к профессиональному общению. Практическая деятельность сотрудника-правоохранителя во многом выстраивается с учетом коммуникативной компетенции как возможность осуществления принципа взаимодействия и сотрудничества¹.

¹ О полиции: федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2022).

В юридической психологию сущности профессионального общения сотрудников правоохранительных органов рассматривали Т. Ю. Базаров, М. И. Еникеев, В. А. Носков, И. Б. Пономарев, А. М. Столяренко, Н. П. Хайдуков, Ю. В. Чуфаровский и др.

Под профессиональным общением сотрудника органов внутренних дел мы понимаем «разновидность специально организованного взаимодействия людей, содержанием которого являются познание, обмен информацией и влияние участников коммуникаций друг на друга с целью решения правоохранительных задач»¹.

В целенаправленной подготовке курсантов к межличностному общению большую роль играет внеаудиторная деятельность, организованная с учетом специфики распорядка дня, особенностей организации процесса обучения в ведомственном вузе, т. к. в ней задействованы все субъекты образовательного процесса: курсанты, профессорско-преподавательский состав, педагоги — кураторы учебных групп, командиры строевых подразделений и др.

Мы рассматриваем внеаудиторную деятельность как педагогически целесообразную организацию свободного времени курсантов, которая обеспечивает приобретение специальных знаний, навыков, стратегий поведения, характеризующих профессиональную правоохранительную деятельность, и направлена на развитие личностных качеств, реализацию склонностей и способностей, формирование навыков межличностного общения в поликультурной среде вуза².

Внеаудиторная деятельность вуза, включающая активные социальные связи, партнерские взаимоотношения курсантов, преподавателей с курсантами, граждан с курсантами, богатство культуры, опосредствованной межличностным общением

¹ Рыбин Д. Н. Основы психотехник общения с гражданами участковых уполномоченных полиции: учебно-методическое пособие. Барнаул, 2017.

² См. Мухина Т. Г., Мусина Н. И., Рогов В. А. Внеаудиторная деятельность вуза в образовательной многонациональной среде: основные понятия, формы, методы, средства: учебное пособие. Нижний Новгород, 2020.

с окружающим миром, знания, ценности, нормы и стереотипы поведения, обогащает жизнедеятельность обучающихся.

На наш взгляд, внеаудиторную деятельность должны отличать отсутствие принудительных оснований и индивидуальный характер, а именно: направления, сущность, формы и методы должны быть обусловлены потребностями профессиональной правоохранительной деятельности и интересами обучающихся и направлены на активизацию взаимодействия всех субъектов образовательного процесса.

В процессе внеаудиторной деятельности реализуются следующие образовательные задачи:

1) формирование личности квалифицированного специалиста, готового к правоохранительной деятельности;

2) организация процесса социализации, направленного на усвоение социального и профессионального опыта, ценностей, норм, установок, потребности постоянного нравственного совершенствования и т. п.;

3) развитие общественной и профессиональной ответственности;

4) формирование коммуникативной культуры личности; достижение высокой культуры межнациональных отношений;

5) формирование нравственно-эстетических ценностей и овладение достижениями национальной и мировой культуры;

6) приобретение навыков здорового образа жизни.

В соответствии с обозначенными выше задачами в Нижегородской академии МВД России реализуется модель организации внеаудиторной деятельности курсантов по различным направлениям учебной и профессиональной правоохранительной деятельности: практической (производственная практика), научно-исследовательской, нравственно-патриотической, социально-культурной, спортивно-оздоровительной направленности. Для ее претворения в жизнь созданы педагогические условия, ориентированные на формирование готовности курсантов МВД России к межличностному общению. Рассмотрим некоторые из них подробнее.

Формирование опыта межличностного общения возможно через активное участие в правоприменительной деятель-

ности в партнерстве с практическими сотрудниками полиции и гражданами организации в прохождении практик.

Отдельно стоит упомянуть научную внеаудиторную деятельность. Научно-представительские мероприятия стимулируют у курсантов сферу развития молодежной проблематики в науке, открывают горизонты межличностной коммуникации, связывают личность курсанта с культурной, социальной, творческой и духовной жизнедеятельностью различных групп¹.

Участие в научных кружках (групповое обсуждение проблем профилактики преступности, актуальных вопросов правоохранительной деятельности, форм и методов профессионального общения; взаимодействие и сотрудничество, тренинги коммуникативных ситуаций, обучение формам и методам межличностного общения); решение научно-творческих заданий; участие в подготовке научных работ правоохранительной тематики (лучшая работа курсанта (слушателя), обучающегося в образовательной организации МВД России, «Закон и порядок», подготовка эссе, докладов); участие в научно-представительских мероприятиях различного уровня; подготовка публикаций по результатам проведенных научных исследований — все это позволяет развивать коммуникативные умения курсантов, осуществлять профилактику конфликтов.

Одними из важных задач образовательного процесса являются профессионально-нравственное воспитание и культурное развитие курсантов. Они изучают национально-специфические, культурные особенности представителей стран-партнеров; традиции, нормы и ценности русской культуры; этнокультурные стереотипы; анализируют произведения мирового искусства, литературы, кинематографа; постигают азы мировых религий и светской этики; участвуют в конкурсах ораторского искусства.

Физкультурно-массовые и оздоровительные мероприятия — логическое продолжение образовательного процесса. К ним относятся спартакиада Нижегородской академии МВД России; участие в спортивных турнирах (баскетбол, шахматы и др.);

¹ См. Мухина Т. Г., Мусина Н. И., Рогов В. А. Указ соч.

занятия в фитнес-зале; занятия боксом, единоборствами, борьбой; занятия, посвященные знаниям о здоровом образе жизни; национальные виды спорта.

Предложенные направления внеаудиторной деятельности по формированию готовности будущего специалиста МВД России к межличностному общению реализуются в разнообразных мероприятиях по специально утвержденным годовым планам в рамках образовательного процесса (План научно-исследовательской деятельности курсантов и слушателей, План спортивно-массовых и оздоровительных мероприятий, План работы Центра профессионально-нравственного воспитания и культурного развития, для иностранных слушателей — план морально-психологического обеспечения). В содержание планов внесена тематика, прямо или опосредованно касающаяся проблемы формирования готовности к межличностному общению в многонациональной среде.

Перечислим формы внеаудиторной деятельности: лекции, конференции, семинары, встречи с практическими сотрудниками, представителями национальных диаспор, религиозных организаций, взаимодействующих правоохранительных структур, социальными партнерами, диспуты, олимпиады, интеллектуальные и деловые игры, мастер-классы, обмен опытом, тренинги, концерты, фестивали, демонстрация кино- и видеоматериалов, турниры.

К наиболее значимым мероприятиям, связанным с процессом формирования готовности будущих специалистов МВД России к межличностному общению в условиях многонациональной среды, относятся:

1) в производственной практике:

— непосредственное осуществление совместно с практическими сотрудниками практической деятельности полиции, где активно применяются различные методы межличностного общения с гражданами (например, проведение опросов различных категорий граждан);

— участие в приеме граждан по вопросам правоохранительной тематики (на участковых пунктах полиции при осу-

ществлении практическим сотрудником личного приема граждан);

— осуществление охраны общественного порядка и обеспечение общественной безопасности при проведении массовых мероприятий;

2) научно-исследовательской деятельности:

— участие в Международной научно-практической конференции «Трибуна молодых ученых» (ежегодно в мае), Международных и Всероссийских интеллектуальных играх (согласно расписанию игр, ежегодно);

— участие в работе Совета молодых ученых, Совета по научно-исследовательской работе курсантов, слушателей, иностранных слушателей (ежемесячно);

— участие в ежегодном международном конкурсе на лучшую научно-исследовательскую работу курсантов и слушателей, заседаниях научных кружков (ежемесячно, согласно планам научных кружков кафедр);

— участие в различных научно-представительских мероприятиях, организуемые кафедрами вуза и научно-исследовательским отделом вуза (ежегодно, статусы мероприятий могут варьироваться от международных до внутривузовских);

— написание статей для академических изданий («Академия: от А до Я», «Курсантский меридиан») (по отдельному графику, согласно выходу печатных изданий);

3) профессионально-нравственном воспитании и культурном развитии:

— мероприятия совместно с представителями Русской Православной Церкви, цикл бесед по нравственному богословию, духовному возрождению Российской Федерации, его роли в формировании нравственного облика сотрудника полиции (согласно плану работы Центра профессионально-нравственного воспитания и культурного развития);

— посещение музея вуза с постоянно меняющимися экспозициями (график работы музея);

— городские мероприятия: от показательных выступлений курсантов перед жителями города, концерты музыкальных

коллективов вуза до участия в памятных датах города, области, страны, мира (ежегодно, по планам администрации города и области);

— встречи с воинами-интернационалистами, участие в подготовке к торжествам ко Дню Победы в Великой Отечественной войне (участие в параде, шествие в «Бессмертном полке»);

— торжественные ритуалы (Присяга, выпуск молодых специалистов, вручение удостоверения сотрудника полиции, присвоение первого звания среднего начальствующего состава);

— смотры-конкурсы «Лучшая группа», «Лучший курс», «Лучший факультет» (согласно планам работы факультетов, курсов, групп);

— шефская работа с обучающимися в средних образовательных организациях (ежегодный План работы педагогического отряда);

— КВН-движение (согласно плану-графику), День дружбы;

4) физкультурно-массовых и оздоровительных мероприятиях:

— участие в ежегодной спартакиаде образовательной организации;

— участие в чемпионатах по различным видам спорта (согласно календарному плану на учебный год);

— встречи со знаменитыми спортсменами;

— занятие в спортивных секциях (еженедельно, согласно расписанию занятий).

Мероприятия и формы организации внеаудиторной работы четко ориентированы на решение поставленных задач по формированию готовности курсантов к межличностному общению. Реализация данных направлений (производственная практика, научная внеаудиторная деятельность, профессионально-нравственное воспитание и культурное развитие курсантов, физкультурно-массовые и оздоровительные мероприятия) в процессе осуществления внеаудиторной деятельности позволяет творчески и целенаправленно спланировать деятельность всех субъектов образовательного процесса; создать целостную си-

стему подготовки курсантов к профессиональной деятельности в условиях многонациональной среды.

С учетом вышеизложенного в процесс организации внеаудиторной деятельности включены формы и методы, направленные на побуждение курсантов к познавательной, профессиональной, коммуникативной деятельности и самообразованию:

— формы: творческие конкурсы, экскурсии, лекции, беседы, внеаудиторные занятия, обмен опытом, круглые столы, мастер-классы, соревнования;

— методы: проектирование, учебно-ролевые и деловые игры, дискуссия, мозговой штурм, культурный ассимилятор, проблемные ситуации, кейс-метод, стимулирование (например, анализ рефлексивных ситуаций, групповая и индивидуальная диагностика, тренировки) и др.

Информационные (содержательные) условия обеспечивают разработку содержания и наполнение структурных компонентов и разделов Программы с учетом практической (производственная практика), научно-исследовательской, нравственно-патриотической, социально-культурной, физкультурно-оздоровительной деятельности обучающихся.

Определяющими в отборе содержания являются системный, деятельностный, личностный, практико-ориентированный, аксиологический подходы, а также принципы преемственности, научности, доступности и наглядности.

Координирующая функция в Нижегородской академии МВД России принадлежит Центру профессионально-нравственного воспитания курсантов академии, Совету курсантов и слушателей, иностранных слушателей, Совету педагогов-кураторов, Совету по научно-исследовательской работе курсантов и слушателей, Координационно-методическому совету академии по воспитательной работе и культуре, Совету курсантского самоуправления факультетов очной формы обучения.

Научно-методические условия направлены на обеспечение внеаудиторной работы субъектов образовательного процесса дидактическим, методическим и диагностическим инструментарием.

УДК 378.18

Мусина Наталья Ивановна,

кандидат педагогических наук, доцент кафедры психологии и педагогики Нижегородской академии МВД России;

Аношкин Андрей Сергеевич,

курсант Нижегородской академии МВД России

ПАТРИОТИЧЕСКОЕ ВОСПИТАНИЕ ОБУЧАЮЩИХСЯ В НИЖЕГОРОДСКОЙ АКАДЕМИИ МВД РОССИИ КАК ФАКТОР СТАНОВЛЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА СОТРУДНИКОВ

Аннотация: на примере Нижегородской академии МВД России проанализированы основные направления морально-нравственного становления сотрудников органов внутренних дел. Показано, что одним из действенных методов достижения данной цели является патриотическое воспитание курсантов. Рассмотрены основные вопросы организации и проведения мероприятий по решению этой задачи.

Ключевые слова: мотивация, становление личности, патриотическое воспитание.

Стоит ли отстаивать честь Родины? Защищать граждан, проживающих в нашем государстве? Быть мужественным, самоотверженным и готовым пойти на риск ради безопасности и светлого будущего страны? Стоит ли быть патриотом? Эти вопросы особенно актуальны в современной социально-политической обстановке, когда ото всюду звучат негативные возгласы в сторону нашей страны, о ее якобы недружелюбии, враждебности и нежелании Российской Федерации соответствовать принципам и нормам, продиктованным «западными партнерами».

Мы считаем, что сейчас россияне должны руководствоваться здравым смыслом в понимании сущности проблемы

патриотизма: что это такое в современных условиях; зачем и почему нужно быть патриотом; заниматься патриотическим воспитанием граждан, в том числе обучающихся ведомственных вузов МВД России.

Итак, патриотизм — это фактор сплоченности личных, коллективных и общественных интересов, проявляющийся не только в сложные для государства периоды, но и в мирное время. Он выражается в любви к Родине, истинности чувств, стремлении своими действиями и поступками быть ближе к народу, обеспечивать его защиту от врагов и служить общим интересам общества.

Мы разделяем мнение экспертного сообщества о том, что одним из методов патриотического воспитания является формирование патриотического сознания, которое представляет собой систему различных идей, взглядов, установок, традиций, чувств и настроений нации, социальных групп, личности, определяющих мотивы патриотического поведения по развитию и защите Отечества¹.

Под методами в сфере патриотического воспитания курсантов подразумеваются способы воздействия со стороны субъектов образовательного процесса вуза. Мы выделяем следующие методы и формы воспитания патриотизма:

1. Коллективные, направлены на группы, курсы, факультеты в форме собраний курса, например:

— при проведении единого дня государственно-правового информирования развенчиваются информационные фейки в отношении действий Российской Федерации, тиражируемые в средствах массовой информации, социальных сетях, информационных контентх и др.;

¹ См. Журавлева Л. А., Кружкова Т. И. Проблема воспитания молодежи: поколенческий анализ // Гуманитарное образование в развитии российского социума и воспитании человека: тематический сборник материалов Международной научно-практической конференции (Москва, 12–13 апреля 2018 г.) / гл. ред. д-р полит. наук А. А. Горбунов; науч. ред. д-р филос. наук А. П. Ветошкин. Шадринск, 2018. С. 248–257.

— участие в митингах, направленных на поддержку нашего государства и нашего народа (например, в честь присоединения Крыма к Российской Федерации);

— служебные ритуалы, церемонии (например, Минута молчания в память о погибших на Великой Отечественной войне);

— экскурсии, проводимые в Нижегородской академии МВД России (в историческом музее можно увидеть форменное обмундирование сотрудников, оборудование, документы, на основании которых они выполняли свою работу, чем руководствовались, с какими специальными средствами работали и как в целом взаимодействовали с гражданами);

— концерты, тематические вечера на патриотическую тематику, просмотр художественных и документальных фильмов.

Важно знать, что это является неотъемлемой частью патриотического воспитания, помогающего сформировать у курсантов любовь к Отечеству и другие ценные качества, привить навыки жить насущными интересами народа, ведь «...от настоящего патриота требуется не только “героическая вспышка”, но и длительная, мучительная, нажимная работа, часто даже очень тяжелая, неинтересная, грязная»¹.

На наш взгляд, в коллективном патриотическом воспитании важна инициатива самих обучающихся. В данном контексте проводится работа курсантами для курсантов в формах диспутов, дискуссий, викторин, научно-практических конференций. Так, если говорить о лекциях, направленных на патриотическое воспитание, то они способствуют развитию уважения к истории своего государства, традициям, складывающимся и продолжающим развиваться в нем; формируют взгляд на патриотизм как важную ценность, включающую социальный, духовный, нравственный, культурный аспекты; помогают воспитать чувство не просто любви к Родине, но и желание служения ей и обществу.

¹ Макаренко А. С. Доклад в педагогическом училище // Сочинения: в 7 тт. Т. 7. Публицистика. Рассказы и очерки. Статьи о литературе и рецензии. Переписка с А. М. Горьким. Москва, 1952. С. 308–321.

Во внеаудиторной деятельности (например, в рамках проведения научных кружков, где рассматриваются доклады, научные статьи и работы, тематическая информация) появляется возможность понимания и личного представления о подвиге и героизме; формируется позитивная нравственная оценка чувства долга, патриотизма; развивается способность критического мышления и умений анализировать события и поступки людей; возрастает потенциал активной жизненной позиции; проявляются патриотизм, гордость и уважение к Отечеству¹.

Особо стоит отметить встречи с ветеранами, где курсанты точно не останутся равнодушными к теме патриотизма, к тому, что выпало на долю наших предков, будущему нашей страны и безопасности государства.

Обязательно стоит обратить внимание на участие курсантов в Параде Победе. Данная миссия очень почетна и торжественна. В строю уверенно демонстрируются не только отличная выправка как внешнее выражение происходящего, но и внутреннее понимание сущности проведения Парада, посвященного Дню Победы.

Отдельного упоминания требует участие курсантов в работе поискового отряда «ШТУРМ», девиз которого «К любым невзгодам мы не капризны, ШТУРМ — поднимает память Отчизны!».

Отряд военно-патриотического клуба Нижегородской академии МВД России был создан 22 февраля 2019 г. В настоящее время он занимается шефской работой с военно-патриотическим клубом «Баграм», выполняет задачи архивного поиска и готовится к новым вахтам.

2. Индивидуальные: участие обучающихся во Всероссийской акции «Диктант Победы», написание эссе на конкурс «Роль личности в Великой Отечественной войне». Это требует особой подготовки, внимания и знаний истории страны, истории семьи и т. п. Здесь каждый участвующий в полной мере

¹ См. *Хатунцева И. В.* Устный журнал по патриотическому воспитанию «О подвиге, о доблести, о славе»: конспект занятия. URL: https://botana.biz/prepod/vospitatelnaya_rabota/ombfsflh.html (дата обращения: 10.04.2022).

может раскрыть свой интеллектуальный, духовный и эмоциональный потенциал.

Акция «Бессмертный полк» одновременно является индивидуальной и коллективной формами патриотического воспитания, поскольку требуются исключительное личное отношение к происходящему и умение разделить вместе с коллегами, друзьями, просто с незнакомыми людьми общую память о страшной трагедии XX в. — Великой Отечественной войне.

Таким образом, патриотическое воспитание обучающихся в вузах МВД России необходимо для того, чтобы быть профессиональным, поскольку словосочетание «гражданин — патриот — профессионал» имеет непосредственное отношение к профессии полицейского.

Понимание сущности патриотического воспитания отсылает нас к основополагающим началам оперативно-служебной деятельности, ведь умения защищать, помогать, оказывать поддержку, обеспечивать права и свободы человека и гражданина, противостоять противоправным деяниям — это и есть патриотизм.

Наумов Михаил Борисович,

доктор технических наук, профессор, профессор кафедры управления Нижегородской академии МВД России;

Феничева Юлия Анатольевна,

магистрант Нижегородской академии МВД России, инспектор (по пропаганде БДД) ОГИБДД МО МВД России «Княгининский»

ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ И РАСКРЫТИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ СПОСОБОВ СОВЕРШЕНИЯ КОММЕРЧЕСКОГО ПОДКУПА

Аннотация: на основании рассмотрения криминалистической характеристики коммерческого подкупа, различных способов совершения данного преступления, различающихся по объективной и субъективной сторонам преступного деяния, в статье предложены организационно-управленческие меры, обеспечивающие повышение уровня эффективности оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел по выявлению и раскрытию данного вида преступлений.

Ключевые слова: коммерческий подкуп, криминалистическая характеристика, организация и управление.

Обращаясь к теоретической составляющей криминалистической характеристики преступления, мы можем предположить, что в структуру данной характеристики входят не всякие, а обоснованно повторяющиеся в различных деликтах признаки, определяющие непосредственно реализуемый преступником механизм уголовно-наказуемой деятельности. Исследование и анализ такого рода признаков могут быть задействованы не только для совершенствования и корректировки уже имеющихся, но и для создания инновационных методических

рекомендаций, криминалистической техники и тактики, направленных на полноценное достижение и решение всех задач уголовного процесса в ходе раскрытия и последующего расследования соответствующих уголовных дел.

С учетом того, что нами определены основополагающие критерии, используемые для формирования структуры криминалистической характеристики преступления, считаем возможным перечислить соответствующие им элементы, подлежащие включению в данную характеристику:

— объективные данные, образующие обстановку преступного деяния. К ним должны быть отнесены, прежде всего, пространственно-временные характеристики совершенного деликта, а также иные близкие по своей природе обстоятельства;

— информация о тех способах, которые задействовало виновное лицо для подготовки, непосредственного совершения и последующего за ними сокрытия следов преступного деяния;

— данные о наиболее часто встречающихся на месте происшествия следах совершенного преступного деяния (преступной деятельности), типичных местах их локализации;

— данные, иллюстрирующие типовой механизм формирования следовой информации;

— данные об имеющемся предмете преступления. К этому элементу характеристики могут быть причислены и информационные данные о типовых физических и юридических лицах, претерпевающих неблагоприятные последствия совершенного преступного деяния;

— информация, иллюстрирующая личность наиболее типичного лица, совершающего преступление исследуемого вида.

Включение именно перечисленных элементов в криминалистическую характеристику преступного деяния мы связываем с теми составными частями механизма реализации преступником своих намерений, которые определены профессором Р. С. Белкиным¹. В структуру такого механизма он включил достаточно пространственный перечень элементов: от виновного в со-

¹ См. Белкин Р. С. Курс криминалистики: учебное пособие для студентов вузов: в 3 т. Т. 1: Общая теория криминалистики. Москва, 1997.

вершении преступления лица и его отношения к наступившим в результате преступных действий общественно вредных последствий до возникающих между составными частями механизма совершения преступления прямых и обратных связей.

Конструируя криминалистическую характеристику коммерческого подкупа, разработчик должен принимать во внимание устоявшийся в криминалистической науке способ создания частно-криминалистических методик расследования уголовно-деликтной деятельности. Как способ организации деятельности следователя по расследованию преступления он, по мнению С. А. Голунского и Б. М. Шавер, представляет собой существующие связи между выявляемым механизмом осуществления преступных действий, который, в свою очередь, прямо воздействует на механизм следообразования на месте происшествия, и теми рекомендациями криминалистического характера, а также способами, которые использует следователь для сбора доказательств по уголовному делу¹. Аналогичных взглядов придерживался и А. Н. Колесниченко, один из основоположников теории криминалистической характеристики преступления².

Перейдем к подробному анализу основных составных элементов криминалистической характеристики коммерческого подкупа.

Прежде всего рассмотрению будет подлежать способ, используя который, преступники намерены осуществить свой преступный замысел и добиться желаемой цели. Для качественного осуществления этой деятельности мы намерены задействовать криминалистическое учение о способе осуществления преступных действий. Основоположником данного учения стал Г. Г. Зуйков. Согласно его воззрениям, впоследствии развитым С. Н. Чуриловым, структуру способа, посред-

¹ См. *Голунский С. А., Шавер Б. М.* Криминалистика: методика расследования отдельных видов преступлений: учебник / под ред. А. Я. Вышинского. Москва, 1939.

² См. *Колесниченко А. Н.* Общие положения методики расследования отдельных видов преступлений: текст лекции. Харьков, 1976.

ством которого осуществляются преступные действия, образуют находящиеся в прямых и обратных связях реализуемые злоумышленниками действия, направленные на подготовку, непосредственное осуществление и последующее сокрытие следов уголовно наказуемого деяния. Такого рода действия, полагают данные авторы, испытывают воздействие ряда дополнительных факторов. Вместе с тем все эти действия объединяет намерение всех участников осуществить деяние, запрещенное Уголовным кодексом Российской Федерации (далее — УК РФ) под угрозой наказания¹.

К аналогичным выводам относительно характеристик способа совершения преступления применительно к способам коммерческого подкупа пришла Г. В. Бондарева в диссертационном исследовании, посвященном особенностям расследования коммерческого подкупа². По результатам проведенного анализа криминалистических исследований проблематики способов реализации преступных намерений в ходе совершения преступлений она делает вывод, что способы совершения коммерческого подкупа могут быть разделены на несколько относительно автономных видов по различным основаниям.

1. Участие в совершении посредничества во взяточничестве лица, принявшего на себя функции посредника. Следует отметить, что в отличие от взяточничества в подавляющем большинстве выявленных и раскрытых случаев совершения преступных действий коммерческий подкуп осуществляется без посредников. Именно в такой форме совершаются три четверти всех зарегистрированных преступлений такого рода.

Дополнительно отметим, что в оставшихся случаях факт посредничества в коммерческом подкупе осуществлялся лицами, находящимися с подкупополучателями в служебных или деловых отношениях: подчиненными, проверенными контр-

¹ См. *Чурилов С. Н.* Методика расследования преступлений. Общие положения. Москва, 2009. Комментарий законодательства. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2022).

² См. *Бондарева Г. В.* Особенности первоначального этапа расследования коммерческого подкупа: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004.

агентами и пр. Всего в 4 % случаев в качестве посредника в коммерческом подкупе выступали родственники получателя коммерческого подкупа.

Отдельно надлежит указать, что в соответствии с последними изменениями в УК РФ посредничество в коммерческом подкупе в настоящее время квалифицируется в качестве самостоятельного состава преступления.

2. Сопряженность коммерческого подкупа с вымогательскими требованиями получателя подкупа. Как показывает следственная и судебная практика, получение денежных средств в качестве коммерческого подкупа, осуществленное при вымогательстве их у подкуподателя, было зафиксировано правоохранителями почти в 29 % случаев. Чаще всего вымогательские требования сопровождалась угрозами неподписания контракта или разрыва договорных отношений, резким ухудшением условий действующих контрактов. В отличие от вымогательства, взятки, вымогательство коммерческого подкупа практически не сопровождается угрозами в отношении потерпевшего ни в форме шантажа, ни в форме рэкета.

3. Конкретные формы, посредством которых реализуется коммерческий подкуп, как при его даче, так и при его получении¹.

Анализ следственной практики показывает, что более 85 % случаев выявленных фактов коммерческого подкупа были реализованы в форме фактической передачи предмета преступления и около 14 % фактов такого рода подкупов проведены преступниками в различных замаскированных формах.

Следует отметить, что, в отличие от ординарной формы передачи предмета подкупа от подкуподателя подкупополучателю, не представляющей для оперуполномоченного ЭБиПК и следователя большого труда для раскрытия и последующего расследования, замаскированная форма коммерческого подкупа требует более подробного рассмотрения.

¹ См. *Бондарева Г. В.* Особенности первоначального этапа расследования коммерческого подкупа: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004.

Для такого рода формы совершения преступления против интересов коммерческих и иных организаций злоумышленники используют следующие типовые способы:

- реализация преступником административному лицу коммерческой или иной организации ценных бумаг, дорогостоящих предметов, иного имущества, представляющего ценность, по заведомо заниженной стоимости;

- возмездное, заведомо невыгодное приобретение преступником у административного лица коммерческой или иной организации предметов, ценных бумаг и иного имущества;

- осуществление преступником строительных и иных работ, реализация туристических и иных услуг в интересах лица с административными полномочиями коммерческой или иной организации по демпинговым или символическим расценкам;

- заключение с организацией, административным лицом которой является подкупополучатель, сделки, договора на заведомо невыгодных для контрагента условиях.

4. Специфика поведенческой активности получателя коммерческого подкупа как лица, совершающего уголовно наказуемое деяние против интересов своей организации.

Опрос сотрудников следственных подразделений и анализ судебной и следственной практики свидетельствуют, что почти 17 % привлеченных к уголовной ответственности лиц, относимых к категории подкупополучателей, получили незаконное вознаграждение за совершение действий, не входящих в перечень их профессиональных полномочий. Соответственно, более 80 % подкупополучателей предмет подкупа был вручен за незаконное, в нарушение интересов представляемой ими организации использование своих служебных обязанностей.

При анализе способов совершения коммерческого подкупа необходимо обратить внимание на подготовительный этап преступной деятельности и прежде всего на психологические аспекты предрасположенности подкуподателя и подкупополучателя к решению своих, в основном материальных, интересов.

К числу наиболее типовых предварительных действий, совершаемых субъектами преступления, предусмотренного ст. 204 УК РФ, мы относим:

— мониторинг потенциальным подкупополучателем фирм-контрагентов и конкурирующих организаций на рынке товаров и услуг, демонстрирующих намерение расширить свою деятельность любыми способами, включая получение незаконных преференций за счет подкупа лиц управленческого звена из числа конкурентов;

— последующие поиск и оценка наиболее перспективных для потенциального подкупополучателя личностей возможных подкуподателей, способных для положительного решения бизнес-интересов своей компании пойти на подкуп административных лиц конкурирующей организации;

— осуществление лично или через посредника предложения о коммерческом подкупе;

— создание потенциальному подкуподателю усложненных условий ведения бизнеса с организацией, в которой работает лицо, намеревающееся получить предмет коммерческого подкупа, равно как и озвучивание угроз прекращения договорных отношений и заключения контракта с конкурирующей фирмой;

— озвучивание и последующее согласование предмета и размера коммерческого подкупа, планируемого к передаче;

— согласование способа и обстоятельств передачи/получения преступниками коммерческого подкупа;

— отражение в бухгалтерской и иной служебной документации потерпевшей организации фиктивных данных, указывающих на псевдолегитимный характер осуществленной преступной сделки, скрывающих иную следовую информацию, подтверждающую факт совершения преступления.

Наиболее типичными способами совершения коммерческого подкупа нам представляются следующие:

— фактическая передача предмета подкупа от подкуподавателя подкупополучателю;

— передача предмета подкупа через посредника как со стороны получателя подкупа, так и подкуподателя;

- передача предмета подкупа бесконтактным способом;
- перечисление денежных средств, образующих предмет подкупа, на счета родственников и близких к подкупополучателю лиц;
- осуществление в интересах подкупополучателя работ, оказание услуг, иных действий имущественного характера безвозмездно или по демпинговым ценам, равно как и передача преступнику имущественных прав на предмет подкупа;
- предоставление подкупополучателю и указанным им лицам услуг в сферах здравоохранения, туризма, питания, обучения и пр.

Учитывая тот факт, что подкупополучатель не подпадает под типовые характеристики должностного лица и вред от его действий причиняется организации, в которой он исполняет административные функции, достаточно специфичными выглядят типовые способы сокрытия следов преступной деятельности. Рассмотрим наиболее часто встречающиеся из них:

- создание фиктивной документации, отражающей псевдозаконный характер совершенных подкупополучателем действий, за совершение которых им был получен предмет подкупа;
- создание подкуподателем подложной документации, отражающей как законный характер полученной руководимой им организацией экономических и иных преференций, так и правомерность передачи подкупополучателю предмета подкупа;
- отражение предмета подкупа и расходов на его приобретение в графе представительских расходов в бухгалтерии подкуподателя.

Таким образом, мы видим, что при всем многообразии совершения преступлений, связанных с коммерческим подкупом, успешная деятельность органов внутренних дел по противодействию таковым в значительной мере зависит от успешности решения общих задач управления.

Щербакова Мария Павловна,

кандидат социологических наук, начальник
кафедры психологии и педагогики Нижего-
родской академии МВД России

О ВОЗМОЖНОСТЯХ ПРИМЕНЕНИЯ СОВРЕМЕННЫХ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Аннотация: в статье рассмотрены основные результаты применения цифровых технологий в оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел. Показано, что эффективность их применения не может быть признана достаточной. Проанализированы причины, мешающие эффективно использовать эти технологии, и на этой основе внесен ряд предложений по их устранению.

Ключевые слова: управление; информационно-аналитическое обеспечение, цифровые технологии.

Нам довелось жить в век стремительно развивающихся информационных технологий, когда множатся объемы информации, растет скорость ее обработки и последующей передачи. По всему миру отмечен существенный прорыв в развитии и внедрении информационных технологий на предприятиях, в сельском хозяйстве и в иных сферах, где ведется работа с большим объемом не всегда однообразной информации. Это основные социальные виды деятельности — страхование, юриспруденция, государственные услуги, банковская деятельность, военные технологии, бухгалтерский учет, реклама, а также деятельность органов внутренних дел МВД России.

От эффективности деятельности сотрудников ОВД зависит, насколько надежно будет обеспечена охрана жизни и здоровья граждан, их собственности, а также защита стратегических объектов, значимых для государства.

В целях эффективного выполнения своих функций правоохранительные органы применяют современные информационные технологии, что обусловлено необходимостью оперативной профилактики и реагирования на всплеск высокотехнологичной преступности, использующей суперсовременные компьютеры, средства связи с зашифрованными каналами, программы-взломщики данных, вирусы-уничтожители и т. д.

Помимо профилактики и противодействия противоправной деятельности, информационные технологии в МВД России широко представлены и в механизме выявления, раскрытия и расследования правонарушений и преступлений. В качестве примера приведем используемые в системе МВД России автоматизированные информационно-поисковые системы (далее — АИПС), которые позволяют получать информацию о возможных направлениях расследования¹:

— «Блок», обеспечивающая информационное криминалистическое сопровождение расследования преступлений экономической направленности;

— «Маньяк», оперативно обеспечивающая получение информации при расследовании серийных убийств;

— «Спрут», помогающая оперативно установить контактные связи преступников;

— «Сейф», осуществляющая доступ к систематизированной информации о хищениях денежных средств из хранилищ и др.

Использование подобных высокотехнологичных систем в системе МВД России, безусловно, позволяет существенно сократить временные затраты на поиск необходимой информации и принятие последующих решений, обеспечивают должное качество и детализацию проработки принятого решения.

Нельзя не отметить и совместный проект МВД России и Правительства Российской Федерации в деле проектирования и внедрения аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»². Суть инноваций состоит в массовой установке камер

¹ См. *Рак И. П.* Информационные технологии в деятельности правоохранительных органов // *Инновационная наука.* 2016. № 2–3. С. 133.

² См. *Рак И. П.* Указ. соч. С. 134.

видеонаблюдения (около 200 тысяч) в общественно значимых местах и на объектах г. Москвы и Московской области для последующего снятия с них данных. В этих целях к камерам подключены интеграционные модули программного обеспечения, которые способны в режиме реального времени анализировать получаемые видеоданные и на их основе выявлять правонарушителей¹. Кроме того, комплекс «Безопасный город» реализует алгоритмы обнаружения лиц, объявленных в розыск².

Исходя из данных статистики, по итогам работы комплекса «Безопасный город» в 2020 г. в г. Москве и Московской области раскрыто 5 085 преступлений, из них около 40 убийств; 516 преступлений, предусмотренных ст. 161 УК РФ (грабёж); 2 713 краж³.

В 2020 году использование комплекса «Безопасный город» позволило снизить уровень преступности:

- в общественных местах г. Москвы — на 6 %;
- на улицах — 12 %;
- квартирных краж и угонов автомобилей — 40 %.

Особое внимание заслужил тот факт, что в 2021 г. комплекс «Безопасный город» зарекомендовал себя в роли наиболее эффективного инструмента в сфере выявления и предотвращения случаев нарушения режима карантина в сложной эпидемиологической обстановке⁴.

В условиях пандемии и особенно в связи с проведением специальной военной операции в Украине широкое распространение в системе МВД России получило использование

¹ См. *Мишин В. А.* Цифровые технологии, применяемые в области предупреждения правонарушений (на примере аппаратно-программного комплекса «Безопасный город») // Проблемы правоохранительной деятельности. 2021. № 3. С. 62.

² См. *Фалалеев М.* В РФ стали применять систему распознавания лиц и силуэтов людей и машин // Российская газета. 2021. 24 июня.

³ См. Свыше 5 тыс. преступлений удалось раскрыть с помощью системы «Безопасный город» в 2020 году // ГУ МВД России по г. Москве: [сайт]. URL: <https://77.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/22825421/> (дата обращения: 10.04.2022).

⁴ См. Там же.

систем видеоконференцсвязи, которые позволяют значительно оптимизировать временной фактор при обмене информацией на всех уровнях, в том числе и фактор принятия решений, согласованных с вышестоящим руководством.

Помимо очевидных плюсов в применении информационных технологий, необходимо остановиться и на вопросах защиты информационного обмена данными при их использовании, т. к. это становится весьма актуальным.

Сейчас в социальных сетях о человеке только по номеру его телефона или регистрационному номеру имеющегося у него транспортного средства возможно найти много данных (имя, его никнейм, место регистрации, должность и т. п.), которые только на первый взгляд кажутся конфиденциальными. Не является исключением и информация о сотрудниках МВД России. Безусловно, ведение сотрудниками МВД России мониторинга социальных сетей помогло решить бы эти задачи, но это весьма трудоемко и не всегда возможно сделать оперативно.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что наличие взаимосвязанных сетевых устройств и постоянно нарастающая цифровизация современного общества изменили условия, в которых функционируют правоохранительные органы, стимулируя их внедрять информационные технологии в свою непосредственную деятельность. Применение комплекса видеонаблюдения «Безопасный город» — лишь один из многих показательных примеров эффективного и грамотного использования информационных технологий в системе МВД России, позволяющих оперативно и гораздо чаще выявлять и документировать факты разного рода правонарушений и преступлений.

В заключение отметим, что на данный момент в системе МВД России довольно широк спектр использования информационных технологий, который, на наш взгляд, будет только увеличиваться. Это вызывает потребность непрерывно повышать уровень качества образования сотрудников МВД России, а также в целом стимулировать к модификации структуры их профильного образования.

Научное издание

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ
ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

*Сборник статей по материалам
Международной научно-практической конференции
(г. Нижний Новгород, 16 июня 2022 года)*

Редактор *Н. А. Елизарова*
Компьютерная верстка *А. Е. Горячковой*
Дизайн обложки *К. А. Быкова*

Подписано в печать 12.10.2023. Формат 60x84/16. Усл. печ. л. 12
Тираж 40 экз. Заказ 347.

Редакционно-издательский отдел
Нижегородской академии МВД России

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Нижегородской академии МВД России

603144, Н. Новгород, Анкудиновское шоссе, 3