

О некоторых путях оптимизации деятельности правоохранительных органов по сбору и обобщению статистической информации



Колесов М.В.,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры организации и управления в органах прокуратуры
Академии Генеральной прокуратуры РФ, советник юстиции
E-mail: kolesov.mv@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматривается один из возможных способов оптимизации деятельности правоохранительных органов на примере служебного взаимодействия органов предварительного расследования и прокуратуры в вопросах существующего документооборота и соблюдения требований учетно-регистрационной дисциплины. Предлагаемая оптимизированная модель документооборота, в том числе с использованием средств электронного документооборота, является современным векторным направлением развития и реформирования правоохранительных органов и предусматривает автоматизацию некоторых рабочих процессов как внутри соответствующих государственных органов, так и на уровне межведомственного взаимодействия.

Необходимость внедрения новых технологий, быстрого и безопасного обмена служебной информацией на уровне взаимодействующих электронных баз, ведомственных компьютерных программ и автоматизированных рабочих мест являются определяющими критериями дальнейшего развития и совершенствования правоохранительных органов в рамках намеченной на ближайшее время электронной цифровой трансформации их деятельности. Предлагаемые в статье методы перехода на электронный формат создания служебных документов, своевременного обмена ими между различными правоохранительными органами помимо прочего являются средством повышения прозрачности статистической отчетности и укрепления учетно-регистрационной дисциплины.

Несомненным положительным аспектом рассматриваемых новшеств является также содействие (помощь) молодым специалистам, имеющим небольшой опыт работы, которое может оказать программное обеспечение автоматизированного рабочего места при подготовке служебных и процессуальных документов.

Также приведенные рекомендации способствуют снижению расходования бюджетных средств при функционировании органов предварительного следствия и прокуратуры при выполнении возложенных на них законодательством задач, отвечают требованиям безопасного и беспрепятственного обмена служебной информацией в условиях современного уровня информационной загруженности и потенциальной опасности осуществления кибер-атак на серверы и официальные электронные цифровые ресурсы государственных, в том числе правоохранительных, органов.

Ключевые слова: оптимизация, улучшение, функционирование, правоохранительные органы, государство, государственные органы, прокуратура, правовая статистика, учетно-регистрационная дисциплина, процессуальные документы, безопасность, обмен информацией, электронный документооборот.

В последнее время в адрес различных правоохранительных органов звучит значительное количество критических высказываний, касающихся как отдельных их сотрудников, так и вопросов функционирования подразделения в целом. Во многом это объясняется процессом реформирования, который, фактически не прекращаясь, идет уже более двух десятков лет.

«Применительно к российскому обществу специалисты сходятся во мнении, что усложнение его функционирования обусловлено рядом накладывающихся друг на друга внутренних и внешних причин... оно уже более двух десятилетий находится в состоянии транзитивности, т.е. перехода от одной (советской) шкалы ценностей к новой, пока еще не до конца определенной и освоенной системе взглядов»¹.

Вместе с тем, каким бы трудным и длительным по времени ни был данный переход, согласимся с мнением, что «критическое состоя-

ние системы заканчивается нахождением нового устойчивого состояния»².

Однако ожидать «самонастройки» системы было бы большим упущением, поскольку некорректная ее работа может повлечь причинение значительного ущерба как отдельным лицам, так и всему обществу в целом.

Согласно современному толковому словарю «Большая Советская Энциклопедия» оптимизация это: 1) процесс выбора наилучшего варианта из возможных; 2) процесс приведения системы в наилучшее (оптимальное) состояние.

В данной статье речь пойдет об оптимизации деятельности органов предварительного расследования и органов прокуратуры в части сбора и накопления массивов информации в области правовой статистики, а также оптимизации процессов, обеспечивающих соблюдение учетно-регистрационной дисциплины.

Следует согласиться с мнениями Гайнетдинова А.Н., подчеркнувшего, что «правоохранительная система — понятие, несомненно, объемнее,

¹ Шульц В.Л., Бочкарёв С.А. «Состояние права» как объект научно-практического осмысления. Российский журнал правовых исследований. М., 2014. № 4.

² Там же.

нежели система правоохранительных органов. В нее включаются не только специальные, правоохранительные органы, но и некоторые другие государственные органы правоохранительного назначения, а также правовые нормы, юридические средства и методы правовой охраны³», и Цикаришвили О.Г., указавшей, что «правоохранительная система — это сложное комплексное образование, которое интегрирует многие элементы государственно-правовой жизни общества»⁴.

Таким образом, правоохранительная система — это не только правоохранительные органы, входящие в ее состав, но и правовые нормы, регламентирующие их деятельность, а соответственно и правовые и организационные модели их взаимодействия.

В соответствии с изменениями, внесенными 07.02.2011 в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» на Генеральную прокуратуру РФ возложены обязанности по ведению государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора⁵.

Приказом Генерального прокурора РФ от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» прокурор обязывается при поступлении к нему копий постановлений о прекращении уголовного дела (уголовного преследования), постановлений о приостановлении производства по делу, а также соответствующих статистических карточек осуществлять сверку содержащихся в них сведений с данными, фиксируемыми в книгах учета. Особое внимание прокурор обязан обращать на невнесение в статистический учет информации о возобновлении производства по уголовным делам после отмены указанных процессуальных решений.

В ряде субъектов Российской Федерации это положение приказа Генерального прокурора РФ расширено. Так, в частности, приказом прокурора города Москвы от 23.12.2015 № 282 «Об организации прокурорского надзора в сфере уголовно-правовой статистики» подчиненные ему прокуроры обязаны организовать учет подписанных статистических карточек в специальных журналах, а также приобщать копии подписанных, завизированных статисти-

ческих карточек всех форм (№ 1—5) к надзорным производствам по уголовным делам.

Таким образом, проверяя законность и обоснованность принятого процессуального решения, прокурор также должен убедиться в верности заполнения статистических карточек.

Изучив документы первичного учета, прокурор визирует их, копии приобщает к надзорному производству, а оригиналы возвращает уполномоченному лицу органа предварительного расследования для внесения соответствующих статистических данных в базу информационного центра.

Очевидно, что проверка законности и обоснованности процессуального решения, оформленного в виде соответствующего постановления, является весьма трудоемкой задачей. В настоящее время с учетом озвученных выше новелл законодательства и ведомственных приказов прокурору вменена обязанность проверки соответствия процессуальных документов документам первичного учета, что еще более усложняет его деятельность.

Несмотря на данную систему контроля, количество нарушений в области правовой статистики остается стабильно высоким, а факты искажения сведений о криминалистически значимых признаках преступления остаются распространенными.

Причиной данных нарушений являются как неверное заполнение документов первичного учета лицом, производящим расследование по уголовному делу, и невнимательность надзирающего прокурора, а также и дальнейшая фальсификация сведений в статистических карточках после визирования их прокурором.

Если невнимательность и неумышленно допущенные ошибки можно отнести к неизбежным негативным факторам напряженной деятельности органов прокуратуры и предварительного расследования, то умышленная фальсификация документов первичного учета последними является большим злом и следствием ориентированности на мнимое достижение определенных статистических показателей.

Имеющиеся в рассматриваемом случае различия в информационном содержании в документах первичного учета (статистических карточках) и процессуальных документах порождают закономерный вопрос: а что же имеет большее значение?

Учитывая, что основным документом при занесении сведений в базу данных информационного центра являются статистические карточки, то можно прийти к выводу, что их «первичность» фактически ставит процессуальные документы в некое «зависимое положение», что в корне неверно и извращает суть статистического учета.

Получается, что процессуальная деятельность правоохранительных органов фактически существует для удовлетворения определенных статистических капризов и статистических целей, что, по сути, является апогеем «палочной» системы.

³ Гайнетдинов А.Н. Правоохранительная система Российской Федерации, её субъекты и объекты // https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=5559.

⁴ Цикаришвили О.Г. Правоохранительная система России: понятие и структура // <http://www.jourclub.ru/33/1609/>.

⁵ Федеральный закон от 07.02.2011 № 4-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О полиции»».

Несмотря на кажущуюся гротескность поставленного вопроса и сделанного вывода, наличие самой проблемы в части неверной организации деятельности органов предварительного расследования и прокуратуры как надзирающего органа в рассматриваемом срезе не вызывает сомнений.

Необходимость заполнения двух комплектов документов — процессуально оформленных и статистических карточек — существенным образом затрудняет работу следователей и дознавателей, а дальнейшая необходимость проверки этих фактически дублирующих друг друга документов в порядке надзора затрудняет работу органов прокуратуры.

Оптимизировать эту деятельность, т.е. привести систему в более эффективное состояние, полагаем возможным следующим образом.

Цели и задачи подобной оптимизации обозначим следующие:

1. сведение нарушений, имеющихся сейчас при заполнении и проверке статистических карточек, к нулю;
2. упрощение работы следственных органов в части избавления от необходимости составления документов первичного учета, фактически дублирующих по своему содержанию процессуальные документы;
3. упрощение работы надзирающего прокурора в части проверки документов первичного учета.

С учетом поставленных задач представляются необходимыми разработка и внедрение в деятельность органов предварительного расследования специального программного обеспечения, которое условно можно назвать «Автоматизированное рабочее место «Деятельность органа предварительного расследования»» (далее — АРМ «ДОПР»).

Основной алгоритм работы данного программного обеспечения должен представлять собой следующее. Все процессуальные решения, подразумевающие вынесение постановления или составление протокола (протокола задержания подозреваемого, например), допросы лиц различного процессуального статуса выполняются в электронных бланках АРМ «ДОПР». Данные электронные формы документов разделены на две части — «реквизитную», которая предусматривает обязательные к заполнению поля, как например данные о лице, производящем расследование, допрашиваемом лице, но кроме этого — графы, содержащие криминалистически значимую информацию о произошедшем преступлении.

К числу таковых следует отнести время и место совершения преступления, словесный портрет преступника (преступников — № 1, № 2 и т.д.), размер причиненного ущерба и т.п.

По заполнению данных полей, которые схожи с реквизитным составом статистических карточек, программа автоматически преобразует их смыс-

ловое значение в шаблонный текст, который может использоваться самостоятельно, а может дополняться более детальным описанием событий, предметов, лиц, обстоятельств, что является «свободной частью».

Как представляется, внедрение программного обеспечения АРМ «ДОПР» будет способствовать достижению целого ряда положительных результатов.

Во-первых, наличие обязательных к заполнению полей в реквизитной части будет являться своеобразной подсказкой (напоминанием) для следователей и дознавателей с точки зрения фиксации криминалистически значимой информации, что несомненно будет способствовать раскрытию преступления, при этом не ограничивая «творческое» содержание его работы в избрании тактики и методики проведения допросов и иных следственных действий. В особенности, подобные «подсказки» будут полезны молодым специалистам, в деятельности которых появление «брака» весьма вероятно.

Во-вторых, заполнение одного бланка документа вместо двух (процессуальный документ и статистическая карточка) сократит временные затраты.

В-третьих, предлагаемая автоматизация сделает невозможным искажение криминалистически значимой информации, содержащейся в настоящее время в реквизитном составе статистической карточки, вследствие невнимательности, технической ошибки или умышленных действий. Важность данного обстоятельства является неизменной, «следует совершенствовать системы статистических показателей с целью полного и точного отражения состояния и тенденций развития преступности»⁶.

В-четвертых, учитывая, что предлагаемая нами форма электронного бланка фактически объединит в себе статистическую карточку и процессуальный документ, документооборот органов предварительного следствия в данной части снизится фактически вдвое.

В-пятых, объединение АРМ «ДОПР» с электронной базой информационного центра или государственной автоматизированной системой правовой статистики может существенным образом снизить нагрузку на органы прокуратуры в части ввода статистических карточек в указанный электронный ресурс.

В-шестых, проверка одного, единого документа вместо двух, с учетом невозможности фальсификации «реквизитной» части, снизит нагрузку на надзирающего прокурора, что позволит ему больше сконцентрироваться на проверке законности и обоснованности процессуального решения. Как верно указано, «одними из главных задач яв-

⁶ Правовая статистика: учебник / Под общ. ред. Казанцева С.Я. и Лебедева С.Я. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 11.

ляются своевременный выбор в общем потоке информации сопоставимых и достоверных данных, их качественный анализ...»⁷ и «информационные процессы являются основой для аналитического обеспечения прокурорской деятельности»⁸.

Следует подчеркнуть, что данное программное обеспечение не должно являться «прокрустовым ложем» и подгонять проведение следственных действий под какой-либо заранее предусмотренный алгоритм, пусть даже многоступенчатый и разветвленный. Должна быть предусмотрена возможность проведения и протоколирования следственных действий, представляющих особую сложность, без заполнения криминалистических признаков в реквизитной части, например, проведение очной ставки.

Исходя из изложенного, можно сделать обоснованный вывод о том, что разработка и последующее внедрение данного программного обеспечения должны производиться на основе глубокого анализа и осмысления практической деятельности, положительного и негативного опыта.

Одним из ключевых моментов функционирования упомянутого программного обеспечения следует признать его информационную безопасность, поскольку «данные первичного статистического учета, содержащиеся в формах федерального статистического наблюдения, являются информацией ограниченного доступа, за исключением информации, недопустимость ограничения доступа к которой установлена федеральными законами»⁹.

Также в обязательном порядке рассматриваемое программное обеспечение должно пройти тестовую эксплуатацию на определенных, «пилотных» зонах, наиболее перспективными из которых представляются те, где в настоящее время осуществляется функционирование ГАС ПС.

Совмещение функциональных возможностей предлагаемой АРМ «ДОПР» и ГАС ПС в части обмена информацией о принятых следователем или дознавателем процессуальных решениях помимо прочего сократит бюджетные расходы на функционирование органов предварительного расследования и прокуратуры в связи с переходом на безопасный цифровой документооборот вместо имеющегося на бумажных носителях.

Предлагаемые изменения полностью совпадают с требованиями Стратегии развития инфор-

мационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203; Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 01.12.2016 № 642; Концепцией цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 года, утвержденной приказом Генерального прокурора РФ от 14.09.2017 № 627.

В завершение представляется необходимым остановиться еще на одном важном моменте. Как видно, предлагаемая нами оптимизация деятельности правоохранительных органов реформирует в большей степени работу органов предварительного расследования, прежде всего следователей и дознавателей, а применительно к деятельности органов прокуратуры является возможностью снижения нагрузки.

В действительности это не совсем так.

Предлагаемая модель призвана не «разгрузить» одних, создав дополнительные препоны другим правоохранительным ведомствам; ее целью является такое системное изменение, которое способствовало бы оптимизации деятельности всех государственных органов, вовлеченных в рассматриваемый процесс.

Кроме того, неверным было бы отрицать наличие определенных системных взаимосвязей между надзорным ведомством и органами предварительного следствия, вследствие которых изменения в функционировании одного государственного органа влекут изменения в функционировании другого.

Выражая свою солидарность с мнением о том, что «прокурорский надзор за следствием является безальтернативным вариантом обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина на предварительном следствии»¹⁰, подчеркнем, что только системное реформирование, затрагивающее деятельность как органов предварительного расследования, так и деятельность органов прокуратуры может являться залогом успешной оптимизации функционирования всей правоохранительной системы в целом.

Список литературы

1. Гайнетдинов А.Н. Правоохранительная система Российской Федерации, её субъекты и объекты // https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=5559.
2. Какителашвили М.М. Актуальные проблемы аналитического обеспечения прокурорской деятельности при осуществлении надзора за законностью правовых актов в социальной сфере // Актуальные проблемы аналитического обеспечения функциональной деятельности прокуратуры: сб. науч. ст. / Науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2017. С. 58.

⁷ Хатов Э.Б. Совершенствование информационно-аналитического обеспечения органов прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2015. № 3. Т. 47 С. 58.

⁸ Какителашвили М.М. Актуальные проблемы аналитического обеспечения прокурорской деятельности при осуществлении надзора за законностью правовых актов в социальной сфере // Актуальные проблемы аналитического обеспечения функциональной деятельности прокуратуры: сб. науч. ст. / Науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2017. С. 58.

⁹ Федеральный закон от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

¹⁰ Тимошенко А.А. Безальтернативность прокурорского надзора за следствием // Прокуратура: вчера, сегодня, завтра (Сухаревские чтения). Сборник материалов II Международной научно-практической конференции. М., 2017. С. 231.

- ческого обеспечения функциональной деятельности прокуратуры: сб. науч. ст. / Науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2017. 133 с.
3. Правовая статистика: учебник / Под общ. ред. Казанцева С.Я. и Лебедева С.Я. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. 255 с.
 4. Тимошенко А.А. Безальтернативность прокурорского надзора за следствием // Прокуратура: вчера, сегодня, завтра (Сухаревские чтения). Сборник материалов II Международной научно-практической конференции. М., 2017. 312 с.
 5. Хатов Э.Б. Совершенствование информационно-аналитического обеспечения органов прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2015. № 3. Т. 47.
 6. Цикаришвили О.Г. Правоохранительная система России: понятие и структура // <http://www.jourclub.ru/33/1609/>.
 7. Шульц В.Л., Бочкарёв С.А. «Состояние права» как объект научно-практического осмысления // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4.

About Some Ways of Optimization of Activity of Law Enforcement Bodies on Gathering and Generalization of the Statistical Information

Kolesov M.V.,

PhD in Law,

Associate Professor of the Department of Organization and Management in the Prosecutor's Office of the Academy of the Prosecutor General's Office of the RF

E-mail: kolesov.mv@yandex.ru

Abstract. *The article considers one of the possible ways to optimize the activity of law enforcement agencies by the example of the official interaction of the preliminary investigation bodies and the prosecutor's office in matters of the existing document circulation and compliance with the requirements of registration and registration discipline. The proposed optimized model of document circulation, including the use of electronic document management, is a modern vector direction of development and reform of law enforcement agencies and provides for the automation of certain work processes both within the relevant state bodies and at the level of interagency cooperation.*

The need to introduce new technologies, rapid and secure exchange of service information at the level of interacting electronic databases, departmental computer programs and automated workplaces are the defining criteria for the further development and improvement of law enforcement bodies within the framework of the electronic digital transformation planned for the near future. The methods proposed in the article to switch to the electronic format for the creation of official documents, their timely exchange among various law enforcement agencies, among other things, are a means of increasing the transparency of statistical reporting and strengthening the registration and registration discipline.

An undoubted positive aspect of the innovations under consideration is also assistance (assistance) for young professionals with little work experience, which can be provided by the software of the automated workplace in the preparation of official and procedural documents.

The recommendations also help to reduce budget expenditures in the functioning of the preliminary investigation bodies and the prosecutor's office in the performance of the tasks assigned to them by law, meet the requirements for safe and unhindered exchange of official information in the current level of information load and the potential danger of cyber attacks on servers and official electronic digital resources of state, including law enforcement agencies.

Keywords: *optimization, improvement, functioning, law enforcement agencies, the state, state bodies, prosecutor's office, legal statistics, registration and registration discipline, procedural documents, security, information exchange, electronic document management.*

References

1. Gajnetdinov A.N. Pravookhranitelnaya sistema Rossijskoj Federatsii, e subekty i obekty // https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=5559.
2. Kakitelashvili M.M. Aktualnye problemy analiticheskogo obespecheniya prokurorskoj deyatel'nosti pri osuschestvlenii nadzora za zakonnostyu pravovykh aktov v sotsialnoj sfere // Aktualnye problemy analiticheskogo obespecheniya funktsionalnoj deyatel'nosti prokuratury: Sb. nauch. st. / Nauch. red. A.Yu. Vinokurov. M.: Akademiya Generalnoj prokuratury RF, 2017. 133 s.
3. Pravovaya statistika: uchebnik / Pod obsch. red. Kazantseva S.Ya. i
4. Lebedeva S.Ya. M.: YUNITI-DANA: Zakon i pravo, 2009. 255 s.
5. Timoshenko A.A. Bezalternativnost prokurorskogo nadzora za sledstviem // Prokuratura: vchera, segodnya, zavtra (Sukharevskie chteniya). Sbornik materialov II Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferentsii. M., 2017. 312 s.
6. Khatov E.B. Sovershenstvovanie informatsionno-analiticheskogo obespecheniya organov prokuratury // Vestnik Akademii Generalnoj prokuratury RF. 2015. № 3. Т. 47.
7. Tsikarishvili O.G. Pravookhranitelnaya sistema Rossii: ponyatie i struktura // <http://www.jourclub.ru/33/1609/>.
8. Shults V.L., Bochkar'ev S.A. «Sostoyanie prava» kak obekt nauchno-prakticheskogo osmysleniya // Rossijskij zhurnal pravovykh issledovanij. 2014. № 4.