

В.К. Дмитриев,
советник Президента Ленинградского регионального
отделения ВПА Международной
полицейской ассоциации,
кандидат юридических наук

Конституционные основы взаимодействия правоохранительных органов в системе публичного управления и современной цифровой экономики

В настоящей статье автором рассматривается проблема системного взаимодействия различных правоохранительных органов в условиях цифровой экономики. Сделан вывод о принципиальной необходимости «цифрового взаимодействия» в целях оптимизации деятельности органов государственной власти и улучшения их коммуникации, в т.ч. и с гражданами.

Ключевые слова: правоохранительные органы, цифровая экономика, публичное управление, правовое государство, преступность.

Вопрос формирования эффективной совокупности приемов, способов, средств взаимодействия правоохранительных органов актуален в любое время. Тем более важно «заострить» на этом внимание в ситуации, когда деятельность по защите граждан и юридических лиц от преступных посягательств различного рода сопряжена с объективной нестабильностью системы правоохранительных органов. Причиной тому является начатая в начале 2000-х годов реформа государственной службы в целом, безусловно, непосредственно отражающаяся и на системе противодействия преступности.

Приходится констатировать тот факт, что административная реформа, о которой было сказано выше, фактически не завершена, а продолжается перманентно более десяти лет. Ликвидируются существовавшие ранее и появляются новые правоохранительные органы. Представляется, что их ликвидация или основательная реорганизация не всегда является достаточно обоснованной с точки зрения эффективности противодействия преступности, в том числе такой, которая критична для национальной безопасности. Речь

идет, в частности, о фактическом упразднении в структуре МВД России специальных подразделений по борьбе с организованной преступностью и экономическими преступлениями, системе Федеральной службы налоговой полиции и т.д. Но одновременно мы не говорим, что указанные подразделения и службы не нуждались в реорганизации того или иного характера – все это вопрос стратегии.

Для Санкт-Петербурга (да и не только) нам представляется большой проблемой ликвидация Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков как отдельного органа государственной власти. Обоснованием такой точки зрения могут служить несколько факторов. Во-первых, это географически обусловленная позиция Санкт-Петербурга как «транзитного центра» наркопреступности. Очевидно, этому только способствует почти напрямую прилегающая к Санкт-Петербургу инфраструктура государственной границы – наличие международного морского порта, международного аэропорта; кроме того, исторически близкая во всех отношениях Ленинградская область имеет сухопутную границу со странами Северной Европы. Во-вторых, сама по себе ситуация с наркопреступностью, потреблением наркотических средств в Санкт-Петербурге определенно не является благополучной.

Ресурсов оперативных таможен и специализированных оперативных подразделений таможенных органов для решения этой задачи в соответствующем масштабе и с должным качеством недостаточно – граница протяженна, «зона ответственности» в таком случае велика, а ресурсы личного состава и материально-техническая база не всегда соответствуют объективным вызовам оперативной обстановки.

Еще одна проблема, возникающая при радикальном реформировании системы правоохранительных органов, решение которой еще более комплексно, сложно, трудозатратно, требует времени и высокого профессионализма – это тот факт, что при этом разрушается по крайней мере в значительной части система взаимодействия конфиденентов, лиц,

сотрудничающих с такими правоохранительными органами. Тем более что такое взаимодействие, как правило, основано на ресурсе личного доверия между конфидентом и сотрудником правоохранительного органа, который его «курирует». Происходит ликвидация правоохранительного органа, увольняются сотрудники, а впоследствии такие связи приходится налаживать заново, поскольку нет никакой гарантии, что лицо, ранее сотрудничавшее с конкретным оперативным сотрудником, изъявит желание работать с новым оперуполномоченным.

Дополнительный, но не по важности, фактор, определяющий необходимость нового качества взаимодействия правоохранительных органов – это не только сама по себе административная реформа, но трансформация привычных процессов государственного управления в публичное управление. Эти две категории схожи по содержанию, однако их нельзя смешивать и считать синонимичными.

По сути, новое качество управления делами государства – публичное управление – нашло свое отражение в действующей Конституции Российской Федерации 1993 г.¹ и конституционном законодательстве. Уже исходя из конституционного текста очевидно, что, говоря об осуществлении власти в Российской Федерации на основании разделения на законодательную, исполнительную и судебную, авторы текста Конституции впоследствии осознанно или неосознанно указывают на «дополнение» традиционной триады властей органами государственной власти, которые с точки зрения правовой теории нельзя отнести ни к одной из ветвей власти.

Только в самом тексте Конституции таких органов и должностных и обнаруживается несколько - Президент Российской Федерации, Прокуратура Российской Федерации. Причем помещение последней в главу «Судебная власть» не должно вводить в заблуждение относительно реального

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

положения дел. Смысл в том, что прокуратура может быть отнесена к судебной власти в ее привычной западной модели – когда на этот орган власти возлагается исключительно или преимущественно функция поддержания обвинения в суде. В случае со статусом Прокуратуры Российской Федерации это далеко не так, поскольку она обладает правом так называемого общего надзора за законностью², аналог которому за пределами постсоветского пространства найти проблематично.

При дальнейшем рассмотрении существующей системы управления можно выявить и иные органы подобного рода – Счетная палата Российской Федерации, Администрация Президента Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам человека, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и т.д.

Кроме того, публичное управление характеризуется вовлечением в той или иной степени в этот процесс и иных лиц, которых мы предлагаем называть «посредниками в публичном управлении». Их правовой статус неочевиден. Характерным примером служат государственные корпорации – формально, с точки зрения гражданского права, представляя собой юридические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, они при этом в целом ряде случаев осуществляют отдельные публично-властные полномочия, которые делегированы им государством, - например, функции посредника при оказании государственных услуг. К этой же категории «посредников» относятся собственно многофункциональные центры оказания государственных услуг. С точки зрения организационно-правовой формы они представляют собой, как правило, государственные казенные учреждения, но характер тех функций, которые они исполняют, не позволяет отнести их к числу обыкновенных юридических лиц, созданных государством и участвующих в той или иной мере в гражданском обороте.

² Федеральный закон «О Прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472 (с последними изменениями и дополнениями).

Новый характер государственного управления, ориентированный в первую очередь на сервисную деятельность государства по отношению к его гражданам, на оказание им государственных услуг и представляющий собой публичное управление, также ставит перед правоохранительными органами задачи по оптимизации структуры и разработке и внедрению в практику деятельности, в том числе и оперативно-разыскной деятельности, новых средств, методов, способов, приемов работы и взаимодействия между такими органами.

Один из важнейших вопросов в этой сфере – объективно назревшая информатизация и «цифровизация» процессов, которым может быть придано такое качество. Мы недаром оговорились – «которым может быть придано такое качество», поскольку, как мы полагаем, целый ряд процессов и приемов работы, особенно в сфере оперативно-разыскной деятельности, не просто нет необходимости «информатизировать ради информатизации». Все же такая деятельность – довольно деликатный и тонкий вопрос со сформировавшимся подходом к его содержанию, изменение которого требует особой осторожности и дополнительного обоснования.

Приведенный выше тезис может быть применен и в целом к реформе системе правоохранительных органов России.

Отдельно стоит затронуть вопрос о цифровом управлении, сервисной и электронной таможнях как перспективных направлениях развития таможенной политики России на современном этапе. Эффективное функционирование таможенной службы, отвечающей как интересам общества и государства, так и интересам относительно «узкого круга» крупных, профессиональных участников внешнеэкономической деятельности – важный вопрос обеспечения национальной безопасности России, ее интересов, и в конечном счете – это вопрос обеспечения благополучия общества и каждого индивида.

Реформированию таможенной службы в современных условиях инновационной экономики и административной реформы посвящено

значительное число научных трудов, включая те, которые сфокусированы на административно-правовой составляющей этой проблемы³.

Ране нами были упомянуты два термина «сервисная таможня» и «электронная таможня». Первый термин наиболее характерен все же для первого этапа административной реформы в Российской Федерации, когда таможенная служба непосредственно переходила к работе в привычных уже сегодня условиях системы управления рисками. Сервисная таможня, кроме этого, характеризуется наличием у нее обязанностей «государственного сервиса» - т.е. оказанием заинтересованным лицам государственных услуг, включением Федеральной таможенной службы в общегосударственный проект по «сервисизации» российской сферы государственного управления.

Сделаем небольшое уточнение: как мы отмечали выше, принципиально различать термины «государственное управление» и «публичное управление». Государственное управление – это, собственно, реализация функций классического государственного аппарата. Публичное управление – это процесс «государственного менеджмента» гораздо более высокого уровня, характерный именно для современного состояния общества и экономики в правовом государстве⁴.

Термин «электронная таможня», в свою очередь, предполагает не только новое качество собственно таможенной службы по сравнению с категорией «сервисная таможня». Это еще и новый, «продвинутый», характер взаимодействия ФТС России с органами публичной власти, включая правоохранительные органы, в целях исполнения ее функций, включая выявление таможенных и валютных правонарушений при

³ См., напр.: Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации: монография. СПб: Изд-во «Инфо-да», 2009. 504 с.; Новиков А.Б. Государственные услуги и таможенное регулирование: научно-практическое пособие. СПб, 2007; Новиков А.Б. Риск-менеджмент и государственное управление: опыт таможенного регулирования: научно-практическое пособие. СПб, 2007 и др.

⁴ Дмитриев В.К. Правовое государство как базовый атрибут конституционного строя Российской Федерации: дисс. ... кандидата юридических наук / специальность 12.00.02 – Конституционное право, конституционный судебный процесс; муниципальное право. СПб: СПбГЭУ, 2016. 246 с.

перемещении лиц, товаров, транспортных средств через таможенную границу России и ЕАЭС, и противодействие их совершению.

Современное юридическое правопонимание и комплексная научная разработка института взаимодействия правоохранительных органов (и органов публичной власти в целом) в системе публичного управления и современной цифровой экономики, процедурное обеспечение указанных свобод неотделимы от конституционной характеристики Российской Федерации как правового государства.

При этом, как мы отмечали ранее в своих работах⁵, конституционно-правовые нормы должны подвергаться администрированию, обслуживаться реальными конституционными и административными юридическими процедурами.

Литература

1. Дмитриев В.К. Правовое государство как базовый атрибут конституционного строя Российской Федерации: дисс. ... кандидата юридических наук / специальность 12.00.02 – Конституционное право, конституционный судебный процесс; муниципальное право. СПб: СПбГЭУ, 2016. 246 с.
2. Дмитриев В.К., Бернацкий Г.Г., Новиков А.Б., Бродский М.Н. Категория свободы как основа конституционализма и «ядро» правового государства // Вопросы российского и международного права. 2019. Т.9. № 11А. С. 46-54.
3. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
4. Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации: монография. СПб: Изд-во «Инфо-да», 2009.
5. Новиков А.Б. Государственные услуги и таможенное регулирование: научно-практическое пособие. СПб, 2007.
6. Новиков А.Б. Риск-менеджмент и государственное управление: опыт таможенного регулирования: научно-практическое пособие. СПб, 2007.

⁵ Дмитриев В.К., Бернацкий Г.Г., Новиков А.Б., Бродский М.Н. Категория свободы как основа конституционализма и «ядро» правового государства // Вопросы российского и международного права. 2019. Т.9. № 11А. С. 46-54.

7. Федеральный закон «О Прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472 (с последними изменениями и дополнениями).