

На правах рукописи



Костюк Иван Иванович

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ
ОСНОВЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Специальность 12.00.14 –

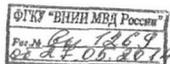
административное право; административный процесс

9 ОКТ 2014

АВТОРЕФЕРАТ ДИССЕРТАЦИИ

на соискание ученой степени

кандидата юридических наук



Москва - 2014



005553281



Диссертация выполнена в Центре по исследованию проблем административно-юрисдикционной деятельности полиции федерального государственного казенного учреждения «Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России»

Научный руководитель:	Долгополов Александр Александрович доктор юридических наук, начальник филиала ФГКУ «ВНИИ МВД России» по ЮФО
Официальные оппоненты:	Воронов Алексей Михайлович доктор юридических наук, профессор, директор Центра правовых основ развития госуправления и гражданского общества Института проблем эффективного государства и гражданского общества ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
	Стащенко Станислав Петрович кандидат юридических наук, преподаватель кафедры административного права ФГКОУ ВПО «Московский университет МВД России»
Ведущая организация:	ФГКОУ ВПО «Краснодарский университет МВД России»

Защита состоится 11 ноября 2014 г. в 16⁰⁰ ч. на заседании диссертационного совета Д 203.005.02., созданного на базе федерального государственного казенного учреждения «Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации» по адресу: 123995, Г - 69 ГСП – 5, Москва, ул. Поварская, 25, стр. 1.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГКУ «ВНИИ МВД России».

Автореферат разослан 3 октября 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Р.В. Кулешов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Преобразования в органах внутренних дел не представляются возможными без совершенствования всей системы информационного обеспечения их деятельности, внедрения современных информационных технологий. Совершенствование работы органов внутренних дел на основе внедрения новейших информационных технологий не сводится к решению только технических задач. Практика показывает, что во главу угла ставятся административно-правовые и организационные проблемы, от решения которых зависит способность информационных технологий, успешно применяемых в других отраслях социальной жизни, стать основой информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел.

Функционирование органов внутренних дел без достаточного уровня информации не представляется возможным. Поэтому качественное информационное обеспечение деятельности органов внутренних дел трудно переоценить. Информационные процессы составляют основу управления органами внутренних дел и являются одним из основных факторов обеспечения системности в функционировании служб и подразделений органов внутренних дел. На основе поступающей в орган внутренних дел информации принимаются соответствующие управленческие, процессуальные, юрисдикционные и иные решения. Отсюда от качества поступающей информации, скорости ее прохождения и обработки, ее достоверности, компетентности должностных лиц, в полномочия которых входят функции по принятию решений, зависит и качество работы всего органа внутренних дел.

Характер информации, лежащей в основе принятия решений в органах внутренних дел, предопределяет оптимальность их действий, а порой и их законность. Совершенной деятельностью органов внутренних дел может быть лишь тогда, когда она строится на базе информации, соответствующей их задачам и функциям. На современном этапе развития органов внутренних дел, несомненно, качественное управление ими невозможно без сбора, обработки

информации о состоянии управляемых объектов, о постоянно меняющейся оперативной обстановке, о состоянии внешней среды, о результатах взаимодействия с иными правоохранительными органами и органами исполнительной власти в обеспечении правопорядка.

Интенсификация деятельности органов внутренних дел, обусловленная необходимостью адекватного реагирования на современные проблемы в обеспечении правопорядка, напрямую связана с ускорением информационных процессов в органах внутренних дел. Наиболее актуальна эта проблема в совершенствовании управления патрульно-постовыми нарядами, нарядами ГИБДД, подразделениями вневедомственной охраны, направленного на незамедлительное реагирование на правонарушения в общественных местах, розыск преступников, без вести пропавших граждан, угнанного транспорта и т.п.

В пользу актуальности данной проблематики говорит тот факт, что до настоящего времени в органах внутренних дел не решена проблема единства информационных банков данных как внутри системы органов внутренних дел, так и с иными государственными органами, например, с органами здравоохранения, налоговой инспекцией и т. д. Во многом это обусловлено отсутствием соответствующего административно-правового регулирования правоотношений в области информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел.

Актуальность данного исследования также обусловлена тем, что требует дальнейшего совершенствования административно-правовое регулирование правоотношений, связанных с информационными ресурсами в органах внутренних дел, деятельностью по созданию и использованию информационных технологий в органах внутренних дел.

С учетом важности названных проблем возникла необходимость в научном осмыслении административно-правовых и организационных основ информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел, на что и направлена тема диссертационного исследования. Выбор темы

диссертационного исследования обусловлен указанными выше положениями, свидетельствующими об актуальности, научном и практическом его значении.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Отдельные вопросы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел рассматривались в работах: Г.В. Атаманчука, В.Г. Афанасьева, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, А.В. Белокопц, А.Б. Венгерова, А.М. Воронова, А.А. Долгополова, А.В. Ильина, А.П. Камышишникова, Д.А. Керимова, А.М. Копонова, А.П. Коренева, А.В. Кисляковского, В.В. Лазарева, С.С. Маиляна, В.И. Махинина, Н.Д. Нечевойой, Н.Ф. Поповой, Т.Н. Радько, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина, С.П. Стащенко, Ю.В. Степаненко, Ю.А. Тихомирова, В.А. Тюрина, В.В. Четверикова, В.С. Четверикова, А.П. Шергина и ряд других. Вместе с тем многие административно-правовые и организационные аспекты информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел, имеющие важное теоретическое и прикладное значение, не получили надлежащего разрешения.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью настоящего исследования является определение теоретических аспектов совершенствования административно-правовых и организационных основ информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел, повышения его эффективности. В соответствии с поставленной целью автором намечено решение следующих задач:

исследование информации в сфере обеспечения деятельности органов внутренних дел как объекта административно-правового регулирования;

изучение проблем административно-правового регулирования информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел;

исследование административно-правовых режимов информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел;

изучение организации системы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел;

исследование проблем организации информационного взаимодействия в деятельности органов внутренних дел;

изучение проблем организации обработки и анализа информации, обеспечивающей деятельность органов внутренних дел;

разработка научно обоснованных предложений по совершенствованию правового регулирования в сфере информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел;

выработка авторских определений понятий: «информационное обеспечение управленческой деятельности органов внутренних дел»; «информационное обеспечения оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел».

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел.

Предметом диссертационного исследования являются правовые нормы, основные тенденции и закономерности административно-правового регулирования и организации информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел, научные труды, посвященные данной проблематике, а также практические аспекты в исследуемой сфере деятельности органов внутренних дел.

Методологическая основа диссертационного исследования. Методологическую основу диссертационного исследования составляют положения общенаучного диалектического метода познания, системно-структурный, логико-теоретический, сравнительно-правовой, а также формально-логический и формально-юридический методы познания. Применение указанных и других методов обеспечивает достоверность, обоснованность и репрезентативность полученных результатов.

Теоретическая основа диссертационного исследования. Теоретическую основу диссертационного исследования составили результаты научных исследований российских ученых по административному праву, а также научные труды по иным отраслям права. В процессе научного

исследования были проанализированы научные труды С.С. Алексеева, Д.Н. Бахраха, И.И. Веремеенко, А.М. Воронова, И.А. Галагана, А.А. Долгополова, В.В. Дорохина, А.С. Дугенца, М.И. Еропкина, И.Ш. Киялсханова, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, В.Ф. Крюкова, Б.М. Лазарева, А.М. Ларина, А.Е. Лулева, М.Я. Масленникова, Л.Л. Попова, Б.В. Росинского, Н.Г. Салищева, Ю.Н. Старилова, В.Д. Сорокина, С.А. Старостина, Ю.В. Степаненко, Ю.А. Тихомирова, В.А. Тюрина, А.П. Шергина и др.

Нормативная база исследования. Нормативную базу диссертационного исследования составили положения Конституции Российской Федерации, Федеральных законов Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов Министерства внутренних дел Российской Федерации, других федеральных органов исполнительной власти, формирующих правовую основу информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили статистические и фактографические сведения, характеризующие систему информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, ГУ МВД России по Краснодарскому краю, а также многолетний личный опыт службы диссертанта в должности руководителя органа внутренних дел. Для получения достоверности и разносторонности информации в основу сформулированных автором выводов и предложений были положены результаты опроса по специально разработанной анкете более трехсот сотрудников органов внутренних дел г. Москвы, Московской и Ростовской областей, Краснодарского и Ставропольского краев, участвующих в организации информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что оно является одной из первых работ, посвященных комплексному исследованию административно-правовых и организационных основ информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел. Это одно

из первых монографических исследований по формированию теоретических представлений об административно-правовых и организационных основах информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел.

Новыми представляются положения, касающиеся исследования проблем информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел, во взаимосвязи с социально-экономическими преобразованиями, происходящими в Российской Федерации, с учетом результатов анализа практики деятельности органов внутренних дел. Раскрыта сущность информационного обеспечения органов внутренних дел, показана его связь с эффективностью деятельности органов внутренних дел. На основе изучения опыта информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел определены основные направления совершенствования этой деятельности в современных условиях.

В работе подвергнуты системному анализу факторы, влияющие на эффективность информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел, указываются организационно-правовые направления совершенствования деятельности органов внутренних дел в исследуемой сфере, аргументирована целесообразность принятия совместного нормативного правового акта Министерства внутренних дел Российской Федерации и Министерства здравоохранения Российской Федерации, устанавливающего порядок взаимодействия в сфере информационного обеспечения органов внутренних дел.

Новизной отличаются разработанные автором определения понятий «информационное обеспечение управленческой деятельности органов внутренних дел» и «информационное обеспечение оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел».

Отдельные элементы научной новизны исследования также нашли свое отражение в основных положениях выносимых на защиту.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Информация, обеспечивающая деятельность органов внутренних дел, как объект административно-правовых отношений, предопределяет способы, пределы, характер административно-правового регулирования отношений, а

также объем и назначение субъективных прав и юридических обязанностей субъектов соответствующих правоотношений. Смысл информации, её целевое назначение обуславливают сущность административно-правовых режимов информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел, правовой статус субъектов правоотношений по поводу обращения информации, сущность режимных правил, регулирующих обращение информации, а также содержание соответствующих режимных гарантий.

2. Административно-правовое регулирование информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел должно осуществляться с учетом объективных закономерностей процесса управления, на основе логики, в зависимости от особенностей назначения и функционирования служб, подразделений органов внутренних дел. Целью административно-правового регулирования в сфере информационного обеспечения является оптимизация деятельности органов внутренних дел, совершенствование систем управления, повышение эффективности оперативно-служебной деятельности, развитие организационно-штатного построения органов внутренних дел.

Информационное обеспечение органов внутренних дел в сфере правоохранительной деятельности требует специфических подходов в административно-правовом регулировании, учитывающих сущность и предназначение информации. Основным вектором нацеленности правовых норм должно быть установление такого правового механизма, который бы обеспечивал не только накопление служебной и оперативно-значимой информации, но и обеспечивал бы возможность ее детального анализа, направленного на решение конкретных оперативно-значимых задач.

3. Информационное обеспечение деятельности органов внутренних дел должно регулироваться административно-правовыми режимами, формируемыми соответствующими правовыми нормами, устанавливающими правоотношения, связанные с формированием, передачей, обработкой, использованием, хранением информационных ресурсов в органах внутренних дел. Административно-правовые режимы информационного обеспечения

деятельности органов внутренних дел являются комплексными административно-правовыми режимами.

4. Система информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел должна строиться на основе электронного документооборота с подключением к этой системе всех рабочих мест, создания единой системы гарантированного поступления аналитической информации в органы внутренних дел, интенсивного использования в информационном обеспечении деятельности органов внутренних дел возможностей Системы межведомственного электронного взаимодействия, перевода государственных услуг, оказываемых Министерством внутренних дел Российской Федерации, в электронный вид. Система информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел требует создания инфраструктуры с образованием единого информационного пространства, объединяющего в себе все региональные, локальные, специализированные информационные системы органов внутренних дел, все банки и базы данных. Безопасный доступ, в том числе удаленный, к информационным ресурсам должен осуществляться посредством защиты информации, путем установления статуса пользователя информационными ресурсами.

5. На основе принципов режимного административно-правового регулирования представляется целесообразным издание совместного нормативного правового акта Министерства внутренних дел Российской Федерации и Министерства здравоохранения Российской Федерации, устанавливающего порядок информирования органами здравоохранения органов внутренних дел о владельцах гражданского оружия, лицах, использующих служебное и гражданское оружие, утративших право на такую деятельность по состоянию здоровья. Информирование должно осуществляться с использованием системы межведомственного электронного взаимодействия, в момент возникновения юридического факта в отношении владельца оружия (постановки на учет в учреждения здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма или наркомании).

6. Административно-правовое регулирование информационного обеспечения правоохранительной деятельности органов внутренних дел должно быть нацелено на организацию эффективной работы с информацией с применением автоматизированных аналитических информационных систем. Такие системы должны быть способны осуществлять информационный поиск необходимых сведений, в том числе в справочных учетах в автоматизированном режиме, на основе логических, смысловых алгоритмов, осуществлять идентификационную функцию, сопоставлять сведения о лицах, объектах, предметах, событиях. В результате такого рода автоматизированного поиска информации путем сопоставления различных информационных массивов будут получены новые знания о субъектах и объектах, представляющих оперативный интерес, связанный с установкой лиц, причастных к совершению преступлений, иных противоправных деяний, а также представляется возможность проследить наличие криминальных признаков в приобретении различного рода материальных ценностей и т.п. Для достижения таких целей необходимо формирование в органах внутренних дел специальных информационно-аналитических подразделений, нацеленных на поиск, обработку, анализ оперативно-розыскной информации, создание соответствующих аппаратно-программных комплексов, осуществляющих посредством логико-аналитических систем мониторинг оперативно-розыскной информации, способных делать выводы по результатам анализа информации, актуализировать ее, осуществлять формирование запросов на информацию.

7. Авторское определение понятий «информационное обеспечение управленческой деятельности органов внутренних дел» и «информационное обеспечение оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел». Информационное обеспечение управленческой деятельности органов внутренних дел есть целевое функционирование субъектов управления, направленное на формирование процесса управления, путем сбора, накопления, обработки, передачи, использования информации управленческого характера для реализации органами внутренних дел целей, задач, функций, установленных действующим законодательством. Информационное

обеспечение оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел есть целенаправленная работа органов внутренних дел в соответствии с Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности», направленная на собирание, хранение, обработку, передачу и использование в установленном законом порядке сведений, необходимых для противодействия преступности.

Теоретическое и практическое значение диссертационного исследования. Теоретическая значимость результатов исследования предопределяется их общей направленностью на совершенствование действующего законодательства, регламентирующего информационное обеспечение деятельности органов внутренних дел.

Основные положения, выводы и рекомендации, полученные по результатам исследования, могут быть использованы в качестве научно-методической базы при подготовке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам совершенствования информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел. Материалы диссертации могут представлять интерес для специалистов, занимающихся проблемами повышения эффективности деятельности органов внутренних дел, управления, административного права, а также могут быть использованы в преподавании соответствующих учебных курсов для слушателей вузов, в том числе МВД России, и непосредственно в работе правоохранительных органов.

Апробация результатов диссертационного исследования. Ряд наиболее значимых из сформулированных в диссертационном исследовании идей, выводов, предложений и рекомендаций были использованы при разработке нормативных документов, указаний и методических писем управления МВД России по г. Краснодару, отдела МВД России по Темрюкскому району. Основные положения диссертационного исследования в виде научных выводов, практических предложений и рекомендаций обсуждались на всероссийских научно-практических конференциях «Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности:

теория и практика» (Краснодар, 2013 г.), «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар-Небуг, 2013 г.), круглых столах: «Состояние и тенденции развития межэтнических отношений на Юге России» (Ростов-на-Дону, 2011 г.), «Уголовно-правовые и криминологические проблемы борьбы с преступностью» (Ростов-на-Дону, 2012 г.).

Основные теоретические положения и выводы, содержащиеся в диссертации, опубликованы в восьми научных трудах в центральных, региональных и ведомственных изданиях, общим объемом более двух печатных листов. Три работы опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах, определенных перечнем ВАК.

Материалы диссертационного исследования используются в учебном и научном процессе Краснодарского университета МВД России, Кубанского государственного аграрного университета, внедрены в деятельность Управления МВД России по г. Краснодару.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, определяются объект, предмет, цель и задачи диссертационного исследования, характеризуются научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава диссертации – «Административно-правовые основы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел» включает параграфы: «Информация, обеспечивающая деятельность органов внутренних дел, как объект административно-правовых отношений», «Административно-правовое регулирование информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел», «Административно-правовые режимы

информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел».

В первом параграфе, автором исследуется понятие «информация» как объект административно-правовых отношений, выделяются правовые особенности информации, их воздействие на сущность административно-правовых отношений в сфере информационного обеспечения органов внутренних дел.

Определяя правовое положение информации, обеспечивающей деятельность органов внутренних дел, как объекта административно-правовых отношений, автор раскрывает сущность объекта правоотношений как правовой категории. Так как в теории права под объектом правоотношений понимаются различные материальные и нематериальные блага, к которым стремятся субъекты правоотношений, диссертант выделяет те ценностные качества информации, которые должны быть востребованы органами внутренних дел для обеспечения своей деятельности.

Автор подчеркивает, что информация, ее качество, необходимое и достаточное ее количество оказывает непосредственное воздействие на содержание деятельности органов внутренних дел. Свойства информации как объекта правоотношений неуклонно оказывают воздействие на субъекты правоотношений, их права и обязанности. Информация, циркулирующая в системе органов внутренних дел, интересна не сама по себе, а только в качестве такого объекта правоотношений, который бы обеспечил удовлетворение потребностей участников правоотношений и привел бы к определенным результатам – решению оперативно-служебных задач, возложенных на органы внутренних дел. Совершенно недостаточно для представления информации объектом административно-правовых отношений ее циркулирование в системе исполнительной власти. Объектом административно-правовых отношений информация, обеспечивающая деятельность органов внутренних дел, может стать только при условии урегулирования отношений по поводу обращения информации соответствующими административно-правовыми нормами. При этом

информация должна быть зафиксирована на материальных носителях. Ими могут быть как документы, так и электронные средства фиксирования (серверы, компьютеры и т.п.). Выступая объектом административных правоотношений, информация инициирует соответствующие отношения по поводу ее сбора, отыскания, обработки, использования, распределения, хранения.

Информация как объект административно-правовых отношений может циркулировать только между соответствующими субъектами. Причем, поскольку административно-правовые отношения предусматривают административно-правовое неравенство их субъектов, информация является как необходимой, так и обязательной для подчиненного субъекта правоотношений.

Правовой статус информации как объекта правоотношений не является самостоятельным и полностью зависит от правового положения субъектов правоотношений. Только субъект правоотношений наделяется необходимыми полномочиями по отношению к объекту правоотношений. При этом информация как объект социального бытия человека обладает определенными свойствами, к которым можно отнести следующие. Информация, прежде всего, должна быть полезна для органа внутренних дел. Информация не является материальной и должна быть зафиксирована на бумажных либо электронных носителях, т.е. должен быть сформирован информационный ресурс. Информация может распространяться посредством документов, а также в электронном формате. Информация может иметь конфиденциальный характер. Исходя из этого можно сформулировать потребности органов внутренних дел по отношению к информации: актуальность информации, обеспечивающей деятельность органов внутренних дел; доступность информации, т.е. возможность получения органом внутренних дел информации по мере возникновения такой необходимости; защищенность информации от проникновения к ней лиц, не имеющих соответствующего допуска; техническая защищенность информации от несанкционированного уничтожения. Из изложенного, по мнению автора, вытекает следующее:

информация как объект административно-правовых отношений, ее свойства предопределяют вектор приложения административно-правового регулирования, при этом информация является центральным объектом административно-правовых отношений в сфере информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел.

Информационное обеспечение органов внутренних дел, его облик полностью зависит от сущности деятельности самих органов внутренних дел, их потребностей, от сложности внутриорганизационных отношений, а также от требований, предъявляемых внешнеорганизационными отношениями.

Автор дает следующее определение понятию «информационное обеспечение деятельности органов внутренних дел»: это целенаправленные действия уполномоченных должностных лиц и подразделений органов внутренних дел по обеспечению органов внутренних дел достаточной информацией, необходимой для реализации своих функций в соответствии с действующим законодательством.

По отношению к информации как объекту административно-правовых отношений, лежащей в основе обеспечения управленческой деятельности в органах внутренних дел, у должностных лиц, как субъектов правоотношений, должны быть установлены соответствующими нормативными правовыми актами их права и обязанности, компетенция и полномочия, т.е. их правовой статус в сфере формирования, передачи, обработки, использования, хранения соответствующих информационных ресурсов.

Во втором параграфе автор исследует административно-правовое регулирование информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел. Автор приходит к выводу, что информационное обеспечение деятельности в органах внутренних дел должно быть подвергнуто режимному административно-правовому регулированию для установления правоотношений, связанных с формированием, передачей, обработкой, использованием, хранением информационных ресурсов в органах внутренних дел.

Среди проблем информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел, которые отражаются на качестве деятельности органов внутренних дел, автор выделяет следующие: неполная или некачественная информационная характеристика управляемого объекта; разрозненность информационных баз данных; низкий уровень аналитической обработки информации. Указанные проблемы информационного обеспечения правоохранительных органов можно подразделить на основные группы: организационные и технико-технологические. Техничко-технологические проблемы решаются путем применения новейших технологий, и особых затруднений в их в этом не усматривается при наличии соответствующего ресурсного обеспечения. На первый план выступает преодоление проблем административно-правового регулирования отношений в сфере информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел. Причем следует отметить, что в решении технико-технологических проблем административно-правовая составляющая также является прерогативной, что становится основополагающим фактором в информационном обеспечении органа внутренних дел.

Поскольку информация как объект административных правоотношений является системообразующей компонентой деятельности органов внутренних дел, ее обращение (отыскание, передача, обработка, анализ, использование, хранение) не может происходить в самопроизвольном виде, то из этого следует вывод о том, что административно-правовое регулирование обращения информации в органах внутренних дел должно осуществляться посредством административно-правовых режимов. Соответствующим образом должны быть установлены режимные правила обращения информации, режимные гарантии устойчивого функционирования административно-правовых режимов обращения информации, административно-правовые статусы субъектов и объектов правоотношений по поводу обращения информации.

Административно-правовое регулирование информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел должно осуществляться с учетом объективных закономерностей процесса управления, на основе логики,

в зависимости от особенностей функционирования служб, подразделений органов внутренних дел. Целью административно-правового регулирования в сфере информационного обеспечения является оптимизация деятельности органов внутренних дел, совершенствование систем управления, повышение эффективности оперативно-служебной деятельности, развитие организационно-штатного построения органов внутренних дел. Административно-правовое регулирование информационного обеспечения органов внутренних дел в сфере оперативно-розыскной деятельности требует специфических подходов. Основным вектором нацеленности административно-правовых норм должно быть установление такого правового механизма, который бы обеспечивал не только накопление оперативно-значимой информации, но и создавал бы возможность ее детального анализа, направленного на решение конкретных оперативно-значимых задач. Посредством праворегулирующего воздействия должны быть решены задачи накопления оперативно-розыскной информации, в основном криминалистического характера, а также информации об основных факторах, характеризующих криминальных лиц, освещающих события совершенных ими преступлений, образ жизни, иные факты. Эти сведения, как правило, отражаются в соответствующих служебных документах на бумажных либо электронных носителях. Наличие любой информации само по себе не приносит какой-либо пользы, информация может быть полезной только в случае ее актуальности по отношению к определенным потребностям потребителей информации. Поэтому любые сведения, поступающие в органы внутренних дел, должны подвергаться комплексному анализу со стороны заинтересованных лиц, сопоставляться с различного рода событиями, входящими в круг интересов оперативно-розыскных подразделений, эти аспекты должны стать предметом административно-правового регулирования.

С учетом того, что в оперативно-розыскные службы стекается колоссальный поток информации, эффективная работа с ней может быть организована только с применением автоматизированных аналитических информационных систем. Такие системы должны быть способны осуществлять информационный поиск необходимых сведений, в том числе в справочных

учетах в автоматизированном режиме, на основе логических, смысловых алгоритмов, осуществлять идентификационную функцию, сопоставлять сведения о лицах, объектах, предметах, событиях. В результате такого рода аналитического поиска информации, сопоставления различных информационных массивов могут быть получены новые знания о субъектах и объектах, представляющих оперативный интерес, связанный с установлением лиц, причастных к совершению преступлений, иных противоправных деяний, а также проследить наличие криминальных признаков в приобретении различного рода материальных ценностей и т.п. Для решения такой задачи необходимо решение проблем, связанных с разработкой высокоэффективных информационных технологий, созданием в органе внутренних дел специальных информационно-аналитических подразделений, способных осуществлять мониторинг оперативной обстановки. Ключевой проблемой в этой сфере деятельности является создание соответствующих аппаратно-программных комплексов, способных посредством логико-аналитических систем осуществлять мониторинг оперативно-розыскной информации. Таким образом, основной целью административно-правового регулирования является создание правовых основ для полезного использования информации в органах внутренних дел, конечной задачей которых является обеспечение правопорядка. Только административно-правовые нормы могут направить движение информации в необходимом русле.

В третьем параграфе для того, чтобы раскрыть сущность режимного административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел, автор исследует взгляды ученых на этот правовой феномен (С.С. Алексеев, Д.Н. Бахрах, Ю.А. Дмитриев, А.А. Долгополов, Н.И. Матузов, А.В. Малько) и констатирует, что административно-правовые режимы являются правовым «лейтмотивом» информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел, объединяя в себе в качестве целостной системы правового регулирования ее элементы, способные применительно к специфике информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел обеспечить решение поставленных задач.

Исследование функций, которые выполняют в процессе правового регулирования структурные составляющие административно-правового режима, позволяет полагать, что основу административно-правового режима образуют режимные правила, поскольку сама сущность режима представляет собой установление посредством правовых норм правил поведения субъектов правоотношений при определенных социальных обстоятельствах и условиях. Правовые статусы субъектов правоотношений обеспечивают им возможность реализовывать свои субъективные права и обязанности в процессе исполнения режимных правил, а режимные гарантии обеспечивают возможность выполнения режимных правил и реализации правовых статусов.

В результате исследования автор делает следующие выводы. Административно-правовые режимы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел являются комплексными административно-правовыми режимами. Информационное обеспечение деятельности органов внутренних дел должно формироваться по правилам режимного административно-правового регулирования, поскольку информационные правоотношения в органах внутренних дел являются многосубъектными, возникают по поводу множества объектов и должны гарантированно реализовываться ввиду того, что составляют основу организации деятельности органов внутренних дел. Административно-правовые режимы являются основным праворегулирующим инструментарием информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел.

Для формирования административно-правовых режимов информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел следует посредством нормативных правовых актов образовать соответствующую юридическую конструкцию, состоящую из режимных правил, режимных гарантий, административно-правовых статусов субъектов информационных правоотношений, при этом необходимо учитывать структуру информации, поступающей в органы внутренних дел, процесс ее формирования, формы ее предоставления, потребность органов внутренних дел в применении автоматизированных технологий в обработке информации.

Вторая глава «Организационные основы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел» состоит из параграфов «Организация системы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел», «Информационное взаимодействие в деятельности органов внутренних дел», «Организация обработки и анализа информации, обеспечивающей деятельность органов внутренних дел».

В первом параграфе автор раскрывает понятие системы, показывает, что системный подход к исследованию определенных явлений, в том числе проблем информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел, позволяет рассматривать эти явления в их единстве, как составные элементы системы. Систему необходимо рассматривать не только в единстве взаимосвязей между ее элементами, но и во взаимосвязи системы и ее элементов с внешней средой. Кроме этого, объект, организованный как система, должен входить в логически обустроенную системную связь с иными системно организованными объектами. Автор акцентирует внимание на том, что любая система, а также и система информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел, функционирует на основе определенных закономерностей. Для понимания подхода к формированию системы информационного обеспечения органа внутренних дел следует учитывать сущность информации, порядок ее поступления, источник информации, потребности потребителя информации, по существу устанавливающие взаимосвязь между источником и потребителем информации.

Особую роль в формировании системы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел играют административно-правовые нормы. Система информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел должна быть образована посредством административно-правового регулирования на основе научно обоснованных закономерностей информационного обеспечения управленческой деятельности. Формирование системы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел должно осуществляться в следующем образом. Административно-правовыми актами устанавливаются этапы формирования системы информационного

обеспечения. Первичным этапом должен быть сбор информации об изучаемых объектах с точки зрения соответствия его состояния заданным управленческим либо функциональным параметрам. На втором этапе следует выстроить механизм и технологию передачи полученной информации. На третьем этапе необходимо обеспечить обработку полученной информации, систематизации ее в формы удобные для восприятия и анализа. На четвертом должно происходить применение информации, использование ее для выработки наиболее эффективных управленческих или функциональных решений, а также использование информации для реализации контрольных функций.

Система информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел должна быть целостной, иерархически упорядоченной, осуществимой. В системе информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел должны быть определены ее основные стратегические задачи, а также основные задачи составляющих ее элементов, определены связи между элементами системы как внутри ее, так и внешние связи самой системы.

Таким образом, автор делает следующие выводы. Организация системы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел должна предусматривать: создание единой в МВД России системы электронного документооборота с подключением к ней всех рабочих мест; создание единой системы информационного аналитического обеспечения деятельности органов внутренних дел; интенсивное использование в информационном обеспечении деятельности органов внутренних дел возможностей Системы межведомственного электронного взаимодействия; перевод государственных услуг, оказываемых Министерством внутренних дел Российской Федерации, в электронный вид; создание инфраструктуры системы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел с образованием единого информационного пространства, объединяющего в себе все региональные, локальные, специализированные информационные системы органов внутренних дел, все банки и базы данных путем интеграции информационных ресурсов, создания условий безопасного доступа к ним в зависимости от статуса пользователя, при этом должна быть кардинальным образом решена

проблема защиты информации; создание аппаратно-программных комплексов для рабочих мест с удаленным доступом к основным информационным ресурсам (для нарядов ДПС, ППС и др.).

Во втором параграфе автор исследует проблемы информационного взаимодействия в деятельности органов внутренних дел, определяет виды взаимодействия и выделяет различные его формы. В зависимости от содержания задач, круга субъектов, характера планируемых мероприятий различаются такие виды информационного взаимодействия, как внешнее и внутреннее, горизонтальное и по вертикали, постоянное и временное.

Для обеспечения информационного взаимодействия в системе органов Министерства внутренних дел между органами внутренних дел, их подразделениями посредством административно-правовых норм необходимо соединить разрозненные информационные массивы, т.е. интегрировать их в единое информационное пространство, обеспечить соответственно статусный доступ к любому виду информации. Административно-правовые нормы своим императивным воздействием способны сформировать единое информационное пространство, не позволить его восполнение самопроизвольным образом, сформировать его осмысленно, целенаправленно с учетом приоритетных направлений деятельности Министерства внутренних дел, образовать централизацию информационного пространства.

Система информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел должна строиться во взаимосвязи с развитием перспективных тенденций развития информационных технологий в государстве.

Это, прежде всего, реализация плана Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, создание электронного правительства. Это важное направление развития информационной инфраструктуры системы органов внутренних дел должно быть направлено, прежде всего, на реализацию межведомственного информационного взаимодействия, кроме этого важным направлением является обеспечение предоставления населению государственных услуг в электронном виде.

В процессе взаимодействия органов внутренних дел, как внешнеорганизационного, так и внутриорганизационного, информация играет главенствующую роль. По сути, информационное взаимодействие в деятельности органов внутренних дел сопровождает весь процесс работы служб и подразделений. Информация, циркулируя внутри органа внутренних дел, является связующим звеном в его деятельности, непременным условием реализации задач, возложенных законодательством на органы внутренних дел. В основе информационного взаимодействия в органах внутренних дел лежит обмен информацией. Обмен информацией может осуществляться напрямую между субъектами информационного взаимодействия, а также через накопители информации, т.е. базы данных, хранящих информацию необходимую органам внутренних дел для реализации своих функций. В первом случае мы имеем дело с классическим прямым видом взаимодействия. Во втором случае взаимодействие будет опосредованным через банки данных, причем оно состоится в том случае, если субъекты взаимодействия воспользуются той информацией из баз данных, которую поставили взаимодействующие субъекты.

Сущность информационного взаимодействия в деятельности органов внутренних дел можно сформулировать следующим образом, взаимодействующие субъекты системным образом получают друг от друга полезную информацию, необходимую для реализации своих полномочий. Информация может поступать к субъектам взаимодействия как от внутрисистемных, так и от внешнесистемных источников информации.

К внутрисистемным источникам информационного взаимодействия в деятельности органов внутренних дел следует отнести службы и подразделения органов внутренних дел. К внешнесистемным источникам информационного взаимодействия в деятельности органов внутренних дел относятся субъекты информационного взаимодействия, не входящие в систему органов внутренних дел. Это иные правоохранительные органы, органы исполнительной власти и т.п.

Автор делает вывод о том, что для обеспечения информационного взаимодействия в деятельности органов внутренних дел необходимо образовать административно-правовые режимы как внутриорганизационного, так и внешнеорганизационного информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел. Правовую основу таких режимов должны составлять административно-правовые нормы, которые позволят внедрить в систему информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел интенсивные информационные технологии, которые должны учитывать потребности служб и подразделений органов внутренних дел в реализации задач, предусмотренных действующим законодательством.

В третьем параграфе автор формулирует основные принципы, по которым при помощи административно-правовых норм должна отбираться информация для ее автоматизированной обработки и анализа. К ним относятся: актуальность информации; потребность органов внутренних дел в систематизации информации, ее сравнительном анализе; множественность актуальной для органов внутренних дел информации; невозможность восприятия информации органами внутренних дел без ее автоматизированной обработки, систематизации и сравнительного анализа. Автоматизированная обработка информации с применением информационно-вычислительных средств позволяет добиться повышения уровня работы органов внутренних дел на порядок. В дополнение к этому резко сокращается время поиска, обработки информации, возникает возможность проведения сравнительного анализа информации с использованием различных банков данных информации.

Автор подчеркивает, что административно-правовые нормы играют решающую роль в организации обработки и анализа информации, обеспечивающей деятельность органов внутренних дел, создают необходимые условия в работе с информационными ресурсами. Административно-правовые нормы образуют возможность обработки полученных данных в том ракурсе, в котором возникает необходимость у органов внутренних дел.

Для обеспечения высокой эффективности работы органов внутренних дел требуется массовый доступ сотрудников к справочной, правовой, оперативной

информации. При этом необходимо помнить о том, что в своей деятельности подразделения органов внутренних дел используют сведения, содержащие служебную, государственную тайну, иную конфиденциальную информацию, доступ к которой должен быть разрешен лишь ограниченному количеству сотрудников. Отсюда возникает вопрос о необходимости защиты подобной информации от неправомерного завладения и ее использования.

Автор дает понятие «автоматизированная информационная система, обеспечивающая деятельность органов внутренних дел»: это комплекс сведений управленческого, оперативно-служебного характера, поставляемых в автоматическом режиме с использованием интенсивных информационных технологий, которые отражают состояние управляемых объектов в аспекте, востребованном потребителем информации для реализации органами внутренних дел задач, установленных законодательством.

Автором делается вывод о том, что основополагающим условием для эффективной управленческой и оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел является их качественное информационное обеспечение, бесперебойная поставка объективной, необходимой и достаточной информации о состоянии управляемых объектов, оперативной обстановки на территории регионов. На основе нормативных административно-правовых актов информационное обеспечение деятельности органов внутренних дел должно совершенствоваться в следующих направлениях: формирование баз и банков данных оперативно-служебной информации, полностью характеризующих состояние управляемых объектов, а также предмет оперативно-служебной деятельности; качественное обеспечение организации поиска, сбора, хранения, обработки, использования управленческой и оперативно-служебной информации; объединение всех информационных массивов, циркулирующих в органах внутренних дел, их централизация и автоматизация на основе современных информационных технологий; интенсификация информационных процессов в органах внутренних дел; интеграция информационных массивов органов внутренних дел с информационными массивами иных органов исполнительной власти для реализации функций взаимодействия с ними;

совершенствование систем управления банками и базами данных; применение современных программных и технических средств обработки, хранения, передачи и использования информации.

В заключении формулируются основные выводы и предложения автора, направленные на решение исследованных в диссертации теоретических и прикладных проблем.

Основные положения диссертации были опубликованы в следующих работах:

Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. Костюк И.И. О некоторых аспектах административно-правового регулирования информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел // Общество и право. № 1. 2014 (0,3 п.л.).

2. Костюк И.И., Белоконов А.В. Информация в управленческой деятельности в органах внутренних дел как объект правового регулирования // Научный портал МВД России. № 2. М., 2011 (0,3/0,1 п.л.).

3. Костюк И.И., Белоконов А.В. Теоретические аспекты информационного обеспечения управленческой деятельности в органах внутренних дел // Научный портал МВД России. № 3. М., 2011 (0,3/0,1 п.л.).

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

4. Костюк И.И. Административно-правовые режимы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел // Вестник Краснодарского университета МВД России. № 1. 2014 (0,45 п.л.);

5. Костюк И.И. К вопросу о правовом регулировании информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика. Материалы II Всероссийской научно-практической конференции, 17 мая 2013 г. / Краснодар, Краснодарский ун-т МВД России. 2013 (0,3 п.л.).

6. Костюк И.И. О роли информационного обеспечения органов внутренних дел // Актуальные проблемы современной криминологии. Сборник научных трудов посвященный Дню Российской науки. Санкт-Петербург. 2012 (0,2 п.л.).

7. Костюк И.И., Белоконь А.В. О некоторых аспектах административно-правового режима информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел // Уголовно-правовые и криминологические проблемы борьбы с преступностью. Сборник материалов Круглого стола (Ростов-на-Дону 27-28 сентября 2012 г.) Ростов-на-Дону. 2012 (0,1/0,1 п.л.).

8. Костюк И.И., Белоконь А.В. Особенности межнациональных отношений на Северном Кавказе // Состояние и тенденции развития межэтнических отношений на Юге России. Сборник материалов Круглого стола. Ростов-на-Дону. 2011 (0,15/0,1 п.л.).