

## ЭЛЕКТРОННЫЙ ДОКУМЕНТООБОРОТ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ И ЕГО РОЛЬ В ДЕКРИМИНАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

*В статье рассмотрены вопросы обоснования необходимости внедрения в правоохранительную деятельность системы электронного документооборота с целью снижения уровня криминализации экономики.*

**Ключевые слова:** правоохранительные органы, электронный документооборот, декриминализация экономики.

В конце 2009 г. Президент РФ Д.А. Медведев определил основные направления реформирования системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, одно из которых связано с сокращением до 1 января 2012 г. численности сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации на 20 процентов [1], что было реализовано в установленный срок. Однако указанное решение привело к снижению (экстенсивный фактор) эффективности деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации, призванных противодействовать совершению экономических (включая налоговые) преступлений, что, в свою очередь, окажет влияние на всю государственную систему декриминализации экономики страны.

Действительно, при прочих равных условиях сокращение численности оперативного состава подразделений по борьбе с экономическими (налоговыми) преступлениями на 20% наряду с другими факторами привело к аналогичному снижению количества выявленных преступлений экономической направленности. При этом, учитывая, что «доля теневой экономики в ВВП в России составляет, по разным оценкам, от 25 до 50%» [2], несложно предположить и соответствующий дальнейший рост латентности экономических преступлений, который в нашей стране и так уже достигает существенных масштабов. Так, по мнению, С.С. Крашениникова, «большинство экономических преступлений по разным причинам не находит отражения в официальной статистике – уровень их латентности находится в пределах 70–95%» [3].

Следовательно, единственным способом решения указанной проблемы становится необходимость как минимум 25% ( $100\% / (100\% - 20\%) \times 100\% - 100\%$ ) повышения эффективности (производительности) труда оставшихся 80% сотрудников оперативных подразделений по борьбе с экономическими (налоговыми) преступлениями. Невозможность применения экстенсивного пути увеличения масштабов правоохранительной деятельности делает определяющим интенсивную линию совершенствования эффективности труда сотрудников правоохранительных органов.

Указанными вопросами занимались такие российские ученые, как Г.А. Аванесов, А.И. Берг, Т.С. Валиулин, А.М. Воронов, О.А. Овчинников, Ю.И. Черняк и др. Однако в их трудах вопросы информационного обеспечения деятельности сотрудников криминальной милиции с целью противодействия криминальным проявлениям рассматривались недостаточно.

В практической деятельности руководством МВД России уделяется большое внимание вопросам повышения эффективности труда личного состава различных подразделений органов внутренних дел РФ. В частности, требования Приказа МВД РФ от 19.01.2010 г. № 25 [4] определяют критерии системы оценки службы криминальной милиции, что унифицирует подход к обеспечению сравнения показателей работы, что обеспечивает стимулирование труда, и, следовательно, повышение его производительности.

Вместе с тем один из аспектов оперативно-служебной работы сотрудников правоохранительных органов остается без должного внимания как в научных трудах, так и нормативных актах МВД России.

Проведенное исследование убедительно доказывает, что значительная часть рабочего времени сотрудников оперативных подразделений по борьбе с экономическими преступлениями тратится на решение проблемы получения и обработки информации, поступающей из других органов государственной власти, местного самоуправления и кредитных учреждений.

Вторая составляющая указанной проблемы связана со сроками и, соответственно, степенью актуальности получаемой информации.

В качестве примера рассмотрим алгоритм действий оперуполномоченного подразделения БЭП, которому с целью проверки поступившей информации необходимо провести исследование движения денежных средств по расчетному счету организации:

Шаг 1. Наведение справки в региональном управлении Федеральной службы государственной статистики (Федеральной налоговой службы) о месте регистрации предприятия (при условии его нахождения на территории соответствующей республики, области или края). Включает в себя следующие действия:

- уточнение по телефону данных руководителя либо лица, исполняющего обязанности, соответствующего органа государственной власти в настоящий момент времени (5 мин);

- подготовка запроса (10 мин);

- подписание запроса у руководителя, имеющего право подписи (3 мин, в случае централизованного представления, однако в этом случае документ будет получен только через несколько часов, на практике – на следующий день; несколько часов рабочего времени, если руководитель, имеющий право подписи, располагается на определенном удалении от места дислокации сотрудника, а также наличие очереди и т.п.);

- присвоение запросу исходящих реквизитов (от 3 мин до нескольких часов);

- направление документа адресату (от 3 мин при централизованной отправке по почте, при этом срок поступления адресату, как правило, 7 рабочих дней, либо доставление нарочным – 2–3 часа рабочего времени в зависимости от удаления);

- ожидание ответа (срок рассмотрения запроса может достигать 1 месяца плюс 7 дней на почтовую доставку). Если есть необходимость ускорить получение ответа, то требуется периодически звонить и обращаться с соответствующей просьбой к руководству и исполнителю адресата;

- изучение полученного ответа (10 мин).

Шаг 2. Наведение справки в территориальной инспекции Федеральной налоговой службы о расчетных счетах предприятия. Действия аналогичны шагу 1.

Шаг 3. Наведение справки в одном или, как правило, нескольких кредитных учреждениях. Действия аналогичны шагу 1.

Шаг 4. Исследование полученной выписки о движении денежных средств по расчетному счету (от нескольких часов до нескольких недель в зависимости от масштабов финансово-хозяйственной деятельности предприятия). Включает в себя, как правило, следующие действия:

- изучение представленных документов с целью разобраться с сутью проводимых финансовых операций;
- установление сомнительных сделок;
- обобщение данных по сомнительным контрагентам;
- составление отчета.

На следующем этапе оперативный сотрудник возвращается к шагу 3 (при необходимости к шагу 1 или 2 по всем установленным им контрагентам, законность проведения операций по которым у него вызывает сомнение. В зависимости от количества звеньев в канале движения финансовых потоков таких возвратов может быть несколько.

Таким образом, недостаточная проработка механизма получения информации из перечисленных ранее источников, ее представление на бумажных носителях, приводит к существенным, необоснованным затратам рабочего времени сотрудников оперативных подразделений, а также заметно удлинит срок проведения проверки по материалу.

При этом необходимо отметить, что требования нормативных актов МВД России о сроках ведения дел оперативного учета предоставляют реальную возможность отработать материал в полном объеме в указанном ключе. Однако, если вопрос касается заявлений либо сообщений организаций или граждан о совершенном преступлении, то ситуация кардинальным образом меняется.

В статье 144 УПК РФ определен максимальный срок принятия решения по материалу – 1 месяц [1]. Учитывая существующий порядок запрашивания и предоставления сведений, отработать материал в полном объеме не представляется возможным, что также является одной из причин, требующей изменения подхода к вопросу получения необходимой информации.

В последнее время в рамках заключенных межведомственных соглашений в отдельных регионах решается вопрос об обмене информацией с использованием электронных систем. Так, в базе данных «Клон» Информационного центра ГУВД по Краснодарскому краю содержатся сведения обо всех зарегистрированных на территории края субъектах предпринимательской деятельности, что, безусловно, оптимизирует оперативно-служебную деятельность сотрудников милиции, исключая необходимость наведения справок по установлению места регистрации интересующего юридического лица или индивидуального предпринимателя. Однако практика показывает, что обновление указанной базы данных не ежедневное, а информация, содержащаяся в ней, не в полной мере отвечает потребностям сотрудников оперативных подразделений, что не устраняет необходимости приведенных ранее необоснованных затрат рабочего времени.

Решение указанной проблемы видится в создании в масштабах страны единой государственной информационной системы, в которой в режиме реального времени обобщаются данные органов государственной власти и местного самоуправления, которые могут быть использованы для декриминализации экономики страны.

На наш взгляд, в указанной базе данных должны содержаться сведения:

1. Органов внутренних дел Российской Федерации о: физических лицах, привлекаемых и (или) привлеченных к уголовной ответственности; юридических лицах, используемых указанными гражданами с целью совершения преступлений в сфере экономической деятельности; объектах недвижимости, их собственниках и арендаторах, используемых для совершения экономических преступлений; физических и юридических лицах, привлеченных к административной ответственности за экономические правонарушения;

2. Органов судебной власти (суды общей юрисдикции и арбитражные суды) о физических лицах, осужденных за совершение преступлений экономической направленности; собственниках, руководителях и главных бухгалтерах юриди-

ческих лиц, подвергнутых процедуре банкротства в соответствии с законодательством РФ;

3. Федеральной налоговой службы РФ о сведениях из единых государственных реестров юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; действующих и закрытых счетах в кредитных учреждениях; проводимых проверках и выявленных нарушениях налогового законодательства; балансах предприятий с приложениями; налоговых декларациях; перечислении налогов в бюджетную систему РФ;

4. Пенсионного фонда РФ об индивидуальном (персонифицированном) учете сведений о гражданах, работающих в юридических лицах и у индивидуальных предпринимателей;

5. Фонда обязательного медицинского страхования о едином учете застрахованных лиц и страхователей;

6. Органов государственной власти федерального и регионального уровня, осуществляющих лицензирование отдельных видов деятельности о выданных лицензиях; лицензионных требованиях и условиях; проводимых проверках и принятых по ним решениях;

7. Кредитных учреждений о движении денежных средств по расчетным счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

По мере необходимости, в указанной базе данных могут обобщаться и другие данные, которые могут способствовать декриминализации экономики страны.

Доступ к информации должен быть предоставлен сотрудникам органов государственной власти и местного самоуправления с использованием дистанционных технологий. Решение о выдаче разрешения на доступ к базе данных должен принимать руководитель, уполномоченный на подписание соответствующего запроса. Все запрашиваемые сведения должны регистрироваться с обязательным указанием лица, их запросившего.

Предлагаемый подход существенным образом сократит не только расходы рабочего времени сотрудников правоохранительных органов на получение информации, необходимой для решения вопросов оперативно-розыскной деятельности, но и приведет к существенному снижению его затрат у и представителей органов государственной власти, у которых запрашиваются необходимые данные. Действительно, получив запрос, сотрудник соответствующего органа государственной власти должен распечатать (размножить) запрашиваемые документы, количество которых может быть значительным, что приводит к дополнительным материальным расходам, написать ответ, подписать его у руководителя, отправить адресату. Указанное также подразумевает существенные временные затраты рабочего времени, которые в результате внедрения предлагаемой системы будут устранены, что позволяет предположить заинтересованность всех ведомств во внедрении в практическую жизнь нового подхода к получению и предоставлению информации. Более того, сотрудники **перечисленных органов государственной власти, не относящихся к системе МВД России, также получают возможность при проведении контроля (например, камеральные и выездные проверки Федеральной налоговой службы) использования рассмотренной информации, что не может не отразиться положительно на качестве проводимых мероприятий.**

Вместе с тем необходимо отметить, что хотя актуальность указанной информационно-системы не вызывает сомнения, ее внедрение потребует от государства существенных материальных затрат, что в условиях глобального экономического кризиса и дефицита бюджета не позволяет говорить о начале ее эксплуатации в ближайшее время. Однако острая потребность в повышении эффективности труда сотрудников правоохранительных органов требует решения указанной проблемы в настоящее время, что позволило предложить новый порядок наведения справок, который мог бы применяться до внедрения еди-

ной информационной системы. Суть его заключается в переходе к безбумажному обмену информацией.

В настоящее время практически во всех органах государственной власти действуют свои глобальные и локальные сети, позволяющие обмениваться необходимой информацией. Безопасность в них обеспечивается передачей информации по закрытым каналам связи и ее шифрованием. Кроме того, широкое распространение получила электронная подпись документов, гарантирующая его целостность и подлинность.

Указанные предпосылки позволяют предложить следующую схему наведения справок:

1. На сервере Информационного центра МВД, ГУВД или УВД по соответствующему субъекту Российской Федерации формируются данные обо всех органах государственной власти, в которые могут направляться запросы, с указанием фамилии, имени, отчества руководителя, его должности и звания (при наличии), электронного и почтового адреса, номера контактного телефона. Кроме того, на сайте размещаются электронные формы документов.

2. Сотрудник милиции, которому необходимо навести справки, выходит на сайт, заполняет необходимую форму, и направляет ее на электронный адрес руководителя, подписав ее своей электронной подписью.

3. Руководитель, имеющий право подписи для направления запросов, в случае согласия с необходимостью наведения справки подписывает документ своей электронной подписью и направляет его адресату по указанному сотрудником электронному адресу с одновременным электронным уведомлением инициатора о принятом решении. В случае несогласия руководитель возвращает запрос с указанием причин отказа.

4. При поступлении запроса руководитель запрашиваемого органа государственной власти в электронном виде назначает исполнителя, дает ему указание на обработку материала, пересылает ему документ с одновременным уведомлением инициатора запроса о принятом решении, исполнителе, его фамилии, имени, отчестве и номере контактного телефона.

5. Исполнитель, подготовив необходимые документы в электронном виде, направляет проект ответа руководителю, который подписывает его своей электронной подписью и пересылает адресату.

В результате существенно сокращаются временные и материальные расходы на получение информации, необходимой для ведения оперативно-розыскной деятельности. Использование соответствующих технологий позволит существенным образом автоматизировать процесс, сократив до минимума расходы рабочего времени руководителя при принятии решения.

Подводя итог вышесказанному, отметим, что сокращение численности оперативного состава подразделений по борьбе с экономическими и налоговыми преступлениями потребует увеличения эффективности их работы на основе интенсификации труда. Одна из проблем низкой эффективности сотрудников правоохранительных органов обусловлена несовершенной системой наведения справок в других органах государственной власти.

Для ее решения необходимо создать единую государственную информационную систему, обобщающую данные, которые могут способствовать декриминализации экономики страны. Учитывая сроки создания подобной системы на переходном этапе, направление запросов и получение ответов предлагается организовать с помощью дистанционных технологий.

#### Список использованной литературы

1. О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 24.12.2009 г. № 1468 // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 52 (1 ч.). – Ст. 6536.

2. Анищенко Е.В. Противодействие теневым процессам в сфере денежного обращения / Е.В. Анищенко // *Налоги (журнал)*, 2008, Специальный выпуск, Январь.

3. Криминология: учебник для вузов (издание 2-е, перераб. и допол.) / под ред. В.Д. Малкова. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2006.

4. Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования: Приказ МВД России от 19.01.2010 г. №25 // <http://etkovd.ucoz.ru/index/0-33>.

5. Уголовно-процессуальный кодекс РФ: Федеральный закон РФ от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

*У статті розглянуто питання обґрунтування необхідності впровадження у правоохоронну діяльність системи електронного документообігу з метою зниження рівня криміналізації економіки.*

**Ключові слова:** правоохоронні органи, електронний документообіг, декриміналізація економіки.

*In the article questions of the motivation to need of the introduction in law-enforcement system activity of the electronic document processing for the reason crime level reductions of the economy are considered.*

**Key words:** law-enforcement organs, electronic document processing, decriminalization of economy.

*Надійшло до редакції 5.04.2012.*