

*В.П. Шиенок, доктор юридических наук,
профессор*

ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНАЯ СТРАТЕГИЯ

Традиционно в теории ОРД принято выделять ее правовую, организационную и тактическую стороны (основы). Как и всякое иное теоретическое построение, данное деление в определенной степени условно, однако это позволяет систематизировать научные знания, целенаправленно и оптимально вести научный поиск. Кроме того, данная классификация основывается на реальной практике оперативной работы, ее важнейших системообразующих элементах, роли и месте ОРД в системе функций государственных органов. Именно на эти направления сориентировано большинство научных исследований в области теории оперативно-розыскной деятельности. Не отрицая важности и объективной необходимости продолжения теоретической разработки правовой, организационной и тактической основ ОРД, думается, настало время расширения и углубления научного поиска с учетом новых реальностей оперативно-розыскной практики, государственного строительства, тенденций развития социально-экономической ситуации в республике. Одним из путей решения данной задачи является теоретическое обоснование новых научных категорий, организация их комплексных исследований с последующим внедрением в практику полученных результатов. К числу таких, новых для теории ОРД, категорий относится понятие стратегии ОРД (оперативно-розыскной стратегии). Данная категория пока не нашла своего устойчивого применения и места в системе оперативно-розыскной теории. Речь можно вести об отдельных, фрагментарных случаях использования данного понятия¹.

Любая стратегия – это в первую очередь искусство долгосрочного прогнозирования и руководства тем или иным видом деятельности². Как следует из общепринятого значения этого слова, основу стратегии составляет процесс всестороннего комплексного планирования деятельности той или иной организации (структуры) по достижению перспективной цели и решению связанных с этим задач. Материальным выражением данного комплексного планирования служат соответствующие документы (планы, программы, концепции и т. д.). Именно поэтому нередко в современной науке управления стратегия рассматривается в качестве детального всестороннего комплексного плана, предназначенного для того, чтобы обеспечить осуществление организации и достижение целей³. По нашему мнению, такой подход к сути стратегии представляется несколько односторонним, поскольку сводит ее понимание лишь к плану либо соответствующему процессу планирования. Именно поэтому он малопримем для использования в теории ОРД. Мы полагаем, что процесс планирования и его результат (план, программа) составляют лишь часть понятия стратегии, содержание которой представляется гораздо более многообразным. Планирование и план представляют собой, условно говоря, интеллектуальную составляющую любой стратегии, в содержание которой должна включаться и непосредственная деятельность субъектов организации по принятию и обеспечению реализации стратегических решений. Иными словами, сам по себе любой самый совершенный стратегический план был и остается документальным намерением, формой. В реальное же содержание стратегии в целом и оперативно-розыскной в частности входит и комплекс действий, направленных на решение декларируемой цели и задач организации, в том числе и по соответствующему планированию. По сути, аналогичного подхода придерживается С.Н. Князев, который включает в содержание государственной стратегии экономической безопасности: 1) характеристику внешних и внутренних угроз как совокупность условий и факторов, создающих опасность для жизненно важных экономических интересов личности, общества и государства; определение и мониторинг факторов, подрывающих устойчивость социально-экономической системы государства на краткосрочную и среднесрочную перспективу (три – пять лет); 2) определение критериев и параметров, характеризующих национальные интересы и отвечающих требованиям национальной безопасности; 3) формирование экономической политики, институциональных преобразований, устраняющих или смягчающих действие факторов, подрываю-

¹ См.: Егиазарян Г.Г. Стратегия борьбы с организованной преступностью в Содружестве независимых государств: Автореф. ... канд. юрид. наук. Мн., 2001.

² См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С.772.

³ См., например: Гончаров В.В. В поисках совершенства управления: Рук. для высш. управленч. персонала. М., 1993. С. 37–45; Хромовских Н.Г. Основы управления. Теория, практика, проблемы. Владивосток, 1994. С. 193–198; Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М., 1995. С. 257.

ших национальную экономику¹. Таким образом, нетрудно заметить, что в содержание стратегии данного вида включены как интеллектуальные элементы (характеристика угроз), так и отражающие ее деятельную сторону (мониторинг, формирование политики). В этой связи следует подчеркнуть, что в содержание оперативно-розыскной стратегии должны включаться две группы взаимосвязанных элементов, отражающих процесс соответствующего (стратегического) планирования и полученного документального результата (план, программа). Это интеллектуальная составляющая стратегии. Вторая группа – это непосредственная деятельность заинтересованных субъектов в соответствии с установленной целью, задачами организации, а также программой действий по их реализации, деятельная составляющая стратегии.

Формирование и четкое понимание стратегической цели и задач любой деятельности имеет важное значение, причем эффект правильно либо ложно выбранной цели может проявляться в полной мере лишь спустя годы, соответственно, крайне затруднительным является немедленное исправление наступивших негативных последствий. На стратегическом уровне, в отличие от тактического, имеет место более длительный временной интервал между началом действий и прогнозируемым стратегическим результатом. Таким образом, последствия неверно избранной стратегии гораздо болезненнее (по сравнению с тактическим уровнем ОРД) для функционирования организации в плане более длительного временного интервала, необходимого для их исправления.

Применительно к оперативной работе формулирование ее стратегической цели и подцелей облегчается наличием специального закона, регламентирующего осуществление ОРД. Анализ содержания действующего закона «Об оперативно-розыскной деятельности» свидетельствует, что в нем отсутствуют нормы, в которых непосредственно говорится о главной (стратегической) цели ОРД. В нем имеется специальная норма, посвященная задачам ОРД. Сказанное не свидетельствует, что в данном законе не нашла своего закрепления стратегическая цель оперативной работы. Подтверждение этому мы находим при анализе содержания ст. 1 закона, раскрывающей понятие ОРД как одного из государственно-правовых средств защиты жизни, здоровья, прав, свобод и законных интересов граждан, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств. Сказанное позволяет прийти к выводу, что законодательно закрепленная стратегическая цель ОРД – это защита (обеспечение безопасности) прав и законных интересов граждан, общества и государства от преступных посягательств. Причем, на наш взгляд, вводя термин «обеспечение безопасности», законодатель стремился подчеркнуть активную, наступательную роль ОРД, что соответствует ее исторически сложившейся природе. В контексте сказанного стратегическую цель оперативной работы можно представить как обеспечение максимально безопасного (комфортного) существования каждого члена общества, а также нормальной деятельности общественных формирований и государственных органов (их должностных лиц) за счет сведения к минимуму угрозы пострадать от совершения преступлений и создания условий для эффективного восстановления нарушенных совершенными противоправными деяниями их прав и законных интересов.

Сформулированные в ст. 3 закона задачи ОРД, соответственно, выступают в качестве корреспондирующих главную цель подцелей. Для них также существует свой уровень подцелей (задач) и т. д. Такая классификация известна под названием иерархия (дерево) целей. Таким образом, для каждого уровня целей и задач ОРД должна разрабатываться (применяться) специальная стратегия деятельности. Однако все они согласуются и «работают» на достижение главной цели и соответствующей ей программы действий. В этом плане правомерно говорить о стратегии кадровой работы для оперативных подразделений, стратегии розыскной работы, стратегии оперативной разработки в целом и по конкретному делу оперативного учета и т. д.

Нередко в теории юридических дисциплин, в правоприменительной и правоохранительной практике в качестве стратегической цели используется термин «борьба с преступностью». Несмотря на широкую распространенность данного термина, его содержание в научном плане почти не определено. Семантика его использования варьируется в достаточно широком диапазоне от рассмотрения вопросов предупреждения и раскрытия конкретных преступлений до ликвидации (противодействия) преступности как социального явления в зависимости от задач, решаемых конкретными авторами². Причем указанные задачи, как правило, находятся в пределах одной научной дисциплины.

¹ См.: Князев С.Н. Управление: искусство, наука, практика. Мн., 2002. С. 120.

² См.: Басецкий И.И., Капелько И.В., Сиваков Ю.Л. Преступность: опыт координации противодействия. Мн., 2001; Организованная преступность. М., 1989. С. 237–242; Оперативно-розыскная деятельность. М., 2001. С. 95–106; Бобкова И.Н., Гвоздев А.И. Проблемы борьбы с преступностью в сфере экономики. Мн., 1991.

Для определения содержания термина «борьба с преступностью», который в стратегическом плане соотносится с целью ОРД, представляется целесообразным проанализировать ст. 2 Уголовного кодекса, посвященную задачам уголовного закона. Это обусловлено тем, что уголовный закон является своеобразным общественным соглашением, устанавливающим критерии тех деяний, совершение которых представляет повышенную общественную опасность, создающих угрозу нормальному функционированию общества и государства. Нормативные предписания Уголовного кодекса определяют, какие общественно опасные деяния являются преступлениями, закрепляют основания и условия уголовной ответственности, а также устанавливают конкретные виды уголовной ответственности и принудительные меры безопасности и лечения, применяемые к лицам, совершившим противоправные деяния. Таким образом, уголовное законодательство играет приоритетную роль для всех государственных и иных структур, деятельность которых имеет своим объектом криминогенную ситуацию в стране. Следовательно, задачи уголовного закона выступают как главные стратегические цели любой деятельности, направленной на позитивное изменение преступности. В качестве таких задач выступают: охрана мира и безопасности человечества, человека, его прав и свобод, собственности, прав юридических лиц, природной среды, общественных и государственных интересов, конституционного строя Республики Беларусь, а также установленного правопорядка от преступных посягательств. Данные задачи по своему содержанию, в первую очередь масштабу и глубине, перекрывают, включают в себя стратегическую цель ОРД (ст. 1 закона), которая ориентирована на них и согласуется с ними.

В контексте сказанного борьбу с преступностью можно определить как деятельность уполномоченных государственных органов, общественных формирований и конкретных лиц, направленную на решение задач уголовного закона либо способствующую этому. Таково содержание термина «борьба с преступностью» в стратегическом плане. Место оперативно-розыскной стратегии в структуре государственных механизмов обусловлено местом и ролью оперативной работы в структуре государственных функций. Надсистемой по отношению к стратегии ОРД выступает общегосударственная стратегия борьбы с преступностью, ориентиры для формирования которой заложены в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь и других нормативных документах.

Проблемным является вопрос о необходимости разработки специальной общенациональной (надведомственной) оперативно-розыскной стратегии. Его сложность обусловлена рядом причин. Во-первых, тенденцией к увеличению количества государственных органов, имеющих право на осуществление ОРД, во-вторых, принадлежностью оперативных аппаратов к различным ведомствам, решающим специфические задачи, в-третьих, отсутствием в республике компетентного научно-исследовательского центра, способного выполнить такую задачу. Решение задачи разработки стратегии ОРД на уровне отдельно взятого ведомства упрощается в технологическом аспекте. Однако такие стратегии вряд ли будут полноценными по причине своей нескоординированности друг с другом.

Проиллюстрируем сказанное на примере ОРД ОВД, которая в количественном и качественном выражении является наиболее разнообразной. С позиций системно-структурного подхода в качестве надсистемы стратегия ОРД ОВД имеет общенациональную стратегию ОРД, а при отсутствии таковой – общенациональную стратегию борьбы с преступностью. В качестве параллельных систем выступают оперативно-розыскные стратегии иных перечисленных в ст. 7 закона государственных органов. Подсистемами стратегии ОРД ОВД являются стратегии ее основных направлений и институтов. Например, стратегия розыскной работы, стратегия оперативной разработки и т. д.

Следует учитывать, что система ОРД ОВД включена в структуру МВД. Это обуславливает существование еще одного вида связей (внешних) как по вертикали, так и по горизонтали. К примеру, сотрудники оперативных аппаратов, относящиеся к силам ОРД, одновременно являются работниками милиции (МВД) и входят в соответствующий кадровый аппарат.

Нельзя не остановиться на вопросе о соотношении стратегии ОРД с оперативно-розыскной тактикой и организацией данной деятельности. В теории ОРД ОВД для рассмотрения как интеллектуальных, так и деятельных (внешнепредметных) сторон ее предмета изначально использовались термины «организация» и «тактика». Термин «организация» используется в двух содержательных значениях. Во-первых, для обозначения процессов (явлений и т. д.) в сфере управления ОРД (планирование, принятие управленческих решений, работа с кадрами, материально-техническое обеспечение), то есть организационно-управленческий уровень ОРД. Во-вторых, применительно к построению конкретных схем (программ, алгоритмов) действий по предупреждению и раскрытию преступлений, розыску скрывшихся преступников и лиц, пропавших без вести, то есть на тактическом уровне ОРД.

Как общенаучная категория «стратегия» входит в систему науки управления. В этом плане стратегия относится к управленческим основам ОРД и соответствующей части ее теории. По признаку цели, задач, их масштабу, способам решения можно говорить о наличии стратегического уровня оперативной работы. Хотя в настоящее время в научном и практическом плане он не сформирован. На тактическом уровне ОРД, на котором происходит реальное противоборство с преступниками и иными лицами, термин «стратегия» также применим. Стратегия – это масштабное, прогнозное (среднесрочное и долгосрочное) видение ситуации, планирование необходимых действий и обеспечение их эффективной реализации. Временные параметры имеют относительный характер, они соотносятся с масштабами конкретной системы. Стратегия всегда направлена на конечную цель деятельности либо ее этапов (стадий). Например, стратегия организации розыскной работы, стратегия работы по розыскному делу и стратегия розыска конкретного преступника. Общим является то, что во всех случаях речь идет о системе действий, преследующих перспективные конечные цели. Тактические действия (тактическое прогнозирование) в отличие от стратегических направлены на близлежащие цели. Объединяются они единым стратегическим замыслом (стратегией), который выступает в качестве организующего начала.

В связи со сказанным следует отметить, что необходимым условием эффективности любой стратегии является стабильность и преемственность декларируемых организацией целей, задач и путей их реализации. К сожалению, в силу целого комплекса объективных и субъективных причин ОРД ОВД уже третье десятилетие находится в состоянии перманентного реформирования. По времени это совпало с началом перестройки и связано с именем министра внутренних дел СССР Н. Федорчука, известного своими деструктивными действиями, приведшими к ослаблению, а в последующем к развалу профессионального ядра оперативного состава, последствия которого ощущаются и в настоящее время. По нашему убеждению, центральное место в стратегии развития ОРД должно принадлежать мероприятиям по созданию устойчивого профессионального ядра оперативных работников, отвечающих самым высоким морально-этическим требованиям. Именно люди являются бесценным потенциалом для создания и реализации стратегических планов любой сложности. На создание и воспроизводство кадровой составляющей оперативно-розыскной стратегии требуются годы напряженного труда ученых, практиков, педагогов и т. д. При системном хроническом нарушении кадрового баланса оперативного состава (сокращении количества опытных оперативных работников, большой текучести кадров, омоложении личного состава) самовоспроизводство становится почти невозможным. В свою очередь, такое положение дел может иметь место лишь при отсутствии научно обоснованной стратегии развития организации. Таким образом, основу оперативно-розыскной стратегии, ее потенциал и движущую силу составляет профессионально подготовленная часть оперативных работников. Профессиональная подготовленность включает в себя три основные части. Во-первых, сформированные специальные морально-психологические качества, важнейшим из которых является развитое чувство долга. Во-вторых, наличие соответствующего образования, то есть структурированной информации и минимальных умений и навыков. В-третьих, достаточный жизненный и профессиональный опыт (устойчивая система знаний, умений и навыков). Размывание (ослабление) устойчивого профессионального ядра оперативных работников свидетельствует об отсутствии научно обоснованной стратегии ОРД либо отсутствии стратегии развития ОРД как таковой.

Следующим условием создания и успешной реализации стратегии развития оперативно-розыскной деятельности является состояние и динамика развития соответствующего законодательства, включая ведомственные нормативные акты. Диалектика законодательства и стратегии ОРД выражается в следующем. С одной стороны, научно обоснованная стратегия основывается на действующем законодательстве и согласуется с ним. Изменение нормативных предписаний может коренным образом менять условия работы оперативных аппаратов и их стратегию. С другой стороны, оперативно-розыскная стратегия в качестве составной части должна включать в себя меры по совершенствованию законодательства. При внесении изменений в действующее законодательство, регламентирующее ОРД, следует соблюдать определенную осторожность. Мы полагаем, что стабильность законодательства является одним из необходимых условий формирования и эффективной реализации стратегии ОРД.

К числу необходимых условий создания и реализации оперативно-розыскной стратегии следует также отнести вопросы организации и осуществления стратегического планирования, подготовки специальных аналитических кадров, координации деятельности министерств, ведомств и их опера-

тивных подразделений, контрольно-инспекционных механизмов, проведения специальных научных исследований и т.д.

Значение научной разработки оперативно-розыскной стратегии для теории и практики ОРД трудно переоценить. Во-первых, ОРД получает мощный импульс для своего развития за счет формирования нового научного направления, охватывающего все составляющие оперативной работы, направленной на решение перспективных практических задач. Во-вторых, создание и реализация стратегии развития ОРД и системы подчиненных стратегий являются организующим научным началом ОРД, позволяющим создать качественно новую систему организации и осуществления данного вида правоприменительной практики. В-третьих, научно обоснованная стратегия ОРД (в совокупности с другими мерами) создает необходимые предпосылки для реального долгосрочного оздоровления криминальной ситуации в стране и выработки эффективных мер борьбы с преступностью. В-четвертых, на качественно новый уровень выходят связи науки и практики. Стратегическое планирование и его реализация невозможны без соответствующего научно-аналитического сопровождения. Кроме того, разработке стратегии должны предшествовать специальные теоретические исследования, без проведения которых ее создание невозможно. В-пятых, внедрение и реализация стратегического планирования повысят эффективность ОРД за счет более четкой организации всех ее звеньев и обеспечения поступательного бесконфликтного развития.

С.Ю. Яковишина, соискатель НПФ Академии МВД Республики Беларусь

О СУЩНОСТИ СТРАТЕГИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

В отличие от слова «тактика» (теория и практика ведения боя), сохранившего свое значение с давних времен, слово «стратегия» является неологизмом. Этот термин (греч. *strategia*), введенный римскими историками, указывал на территории, находящиеся под управлением стратегусов (военных командиров), то есть до конца XVIII в. он имел узкое географическое значение. Первые проявления стратегии в военной практике были отмечены французским мыслителем графом Жубером в успешных военных кампаниях Фридриха Великого, а Наполеон придал новому слову полное и с тех пор неизменное значение. Таким образом, стратегия появилась тогда, когда возникла семантическая необходимость отделить тактику от чего-то нового, то есть система человеческих взаимоотношений достигла некоторого критического уровня сложности¹.

Как отмечается в отечественной справочной литературе, в СССР термин «стратегия» впервые нашел применение в военном деле как «...важнейшая составная часть военного искусства, занимающаяся вопросами подготовки и ведения войны, военных кампаний и стратегических операций»². В словаре С.И. Ожегова стратегия также рассматривается как «...наука о ведении войны, искусство ведения войны», а в переносном значении уже толкуется как «...искусство руководства общественной политической борьбой»³. В Большом толковом словаре русского языка указываются четыре значения термина «стратегия», в числе которых и «...искусство планирования какой-либо деятельности на длительную перспективу»⁴. В новом словаре русского языка стратегия рассматривается также в разных значениях, в том числе и как искусство планирования какой-либо деятельности, основанное на точных прогнозах, что позволило сделать вывод: термин «стратегия» означает «искусство планирования мероприятий по борьбе с преступностью на достаточно длительную перспективу (3–5 и более лет)»⁵.

Как справедливо отмечает В.В. Лунеев, в системе «преступность – борьба с ней» преступность первична, а борьба с ней является лишь ответом общества и государства на ее вызов, не всегда своевременным, адекватным и целенаправленным; являясь частью цивилизационной системы и будучи ее порождением, она вынуждает общество, государство к противостоянию ей, что перерастает в своего

¹ См.: Стратегия управления по Клаузевицу: Пер с англ. М.: Альпина Паблшер, 2002. С. 46–47.

² Большая советская энциклопедия. 2-е изд. М.: БСЭ, 1956. Т. 41. С. 65.

³ Ожегов С.И. Словарь русского языка. 20-е изд., стеротип. М.: Рус. яз., 1988. С. 631

⁴ Большой толковый словарь русского языка / Сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб.: Норинд, 1998. С. 1277.

⁵ Басецкий И.И., Капелько И.В., Сиваков Ю.Л. Преступность: опыт координации противодействия: Моногр. Мн.: Акад. МВД Респ. Беларусь, 2001. С. 20.