Корнеева Марина Петровна. Организация в органах предварительного следствия и дознания системы МВД России взаимодействия со средствами массовой информации: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.11 / Корнеева Марина Петровна;[Место защиты: Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации].- Москва, 2016.- 244 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические основы организации в органах предварительного следствия и дознания системы МВД России взаимодействия со средствами массовой информации .16**

1. Сущность и понятие организации в органах предварительного следствия и дознания системы МВД России взаимодействия со средствами массовой информации 16

2. Факторы организации в органах предварительного следствия и дознания системы МВД России взаимодействия со средствами массовой информации 38

3. Правовое регулирование как фактор организации в органах предварительного следствия и дознания системы МВД России взаимодействия со средствами массовой информации 61

4. Система организации в органах предварительного следствия и дознания системы МВД России взаимодействия со средствами массовой информации 89

**Глава 2. Совершенствование отдельных направлений организации в органах предварительного следствия и дознания системы МВД России взаимодействия со средствами массовой информации 122**

1. Организация в органах предварительного следствия и дознания системы МВД России взаимодействия со средствами массовой информации в стадиях досудебного производства 122

2. Организации в органах предварительного следствия и дознания системы МВД России взаимодействия со средствами массовой информации при общей профилактике преступлений .147

3. Организация в органах предварительного следствия и дознания системы МВД России взаимодействия со средствами массовой информации по формированию позитивного и объективного общественного мнения об их деятельности 173

Заключение 197

Список использованной литературы

## Факторы организации в органах предварительного следствия и дознания системы МВД России взаимодействия со средствами массовой информации

Приступая к исследованию любого объекта, в том числе организации в органах предварительного следствия и дознания системы МВД России взаимодействия со СМИ, согласно научной логике следует определить его сущность и понятие. С этой целью необходимо рассмотреть признаки такого объекта, которые проявляются в соответствующих категориях, образующих понятийно-категориальный аппарат теоретических основ научного исследования. При этом, как совершенно верно отмечается в научной литературе, корректность понятийно-категориального аппарата не только предопределяет правильность построения тех или иных суждений, умозаключений, концепций, теорий, но и обеспечивает ясность понимания, разумность и целесообразность человеческой деятельности и ее социальных последствий1.

Применительно к теме настоящего исследования, уясняя сущность организации в органах предварительного следствия и дознания системы МВД России (далее – ОПР) взаимодействия со СМИ и формирования соответствующего научного понятия, следует раскрыть содержание таких категорий, как «организация», «взаимодействие», «органы предварительного следствия», «органы дознания» и «средства массовой информации».

Понятие «организация» по своей природе многоаспектно, поскольку и как научная категория, и как самостоятельный предмет исследования рассматривается в самых различных областях научных знаний. Существующее многообразие определений организации в работах, посвященных управлению, социологии,

В работах, посвященных управлению, среди ученых нет единства мнений в трактовке термина «организация», возможно, вследствие его универсальности и сложности как результата исторически обусловленного процесса проникновения организационных аспектов практически во все области деятельности личности, общества и государства. Анализ существующих точек зрения в теории социального управления на понятие «организация» показывает многообразие подходов к его определению. Одним из распространённых подходов к осмыслению понятия «организация» является рассмотрение его как социального образования (социальной системы, института или объекта), то есть объединения людей, созданного для совместного достижения поставленной цели (целей), действующих в рамках определенной структуры и на основе установленных правил, и процедур1. Наряду с приведенным подходом существует позиция, согласно которой организация определяется как процесс создания объекта и предварительных условий воздействия на него или атрибут объекта, характеристика степени упорядоченности его внутренних элементов2. В первом контексте как процесс создания объекта и предварительных условий воздействия на него организация означает определенную целевую деятельность, включающую в себя распределение функций, налаживание устойчивых связей, их координацию. В данном значении понятие «организация» в известной степени совпадает с управлением, хотя и не исчерпывает его.

Во втором контексте как атрибут объекта, как характеристика степени упорядоченности его внутренних элементов организация рассматривается в качестве определенной структуры, строения и типа связей, как способ соединения частей в целое, специфический для каждого рода объектов1. По мнению В.Г. Афанасьева, «надо различать организацию как состояние объекта или субъекта управления, то есть определенную упорядоченность, целостность того или другого в структурном и функциональном отношении»2. Тем самым автор уточнил, что подобная характеристика распространяется и на субъект управления.

Согласно третьей позиции организация рассматривается как функция управления, представляющая собой специфическую деятельность людей, направленную на создание состояния упорядоченности, иначе говоря, «организовывание»3, формирование и приспособление субъекта и объекта управления к выполнению поставленных задач4, как обеспечивающая функция управления, нацеленная на создание необходимых условий для достижения целей, содержание которой состоит из формирования структуры организации и обеспечения ее деятельности финансами, оборудованием, сырьем, материалами и трудовыми ресурсами. При этом некоторые авторы связывают определение организации как функции управления не с деятельностью, а с процессом упорядочивания в организованных системах5. Объясняется это, как представляется, тем, что организация является одним из направлений социального управления. Особенного внимания заслуживает позиция авторов, рассматривающих понятие «организация» как результат процесса упорядочивания, отражающий состояние функционирования объекта и субъекта управления, то есть организованность1. Возможность подобного определения организации в научной литературе обусловлена процессом превращения неупорядоченного явления в упорядоченное и, как следствие – относительно неизменный результат этого процесса2. Однако, как справедливо отмечает А.В. Шмонин, процесс организации не прекращается с появлением объекта организации, поэтому ее разделение на процесс и результат зачастую условное3.

Таким образом, в теории социального управления понятие «организация» определяется как социальное образование, процесс создания объекта и предварительных условий воздействия на него, атрибут объекта, характеристика степени упорядоченности его внутренних элементов, определенная структура, функция управления, результат процесса упорядочивания. С данных позиций можно рассматривать и организацию в ОПР взаимодействия со СМИ.

## Правовое регулирование как фактор организации в органах предварительного следствия и дознания системы МВД России взаимодействия со средствами массовой информации

Однако такой подход руководителей ОПР к обучению кадров (должностных лиц, осуществляющих взаимодействие со СМИ), применяется не во всех регионах, что отражается на эффективности взаимодействия со СМИ, так как незнание форм взаимодействия, правильной подачи материала снижает эффективность восприятия его читателем, что соответственно снижает и вероятность содействия граждан в решении стоящих перед ОПР задач. Так, недостаточное знание действующих нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия со СМИ, например норм, ограничивающих распространение сведений, составляющих профессиональную тайну2, может привести к нарушению тайны следствия либо к реабилитации лица в случае, если сведения о задержании реабилитированного, заключении его под стражу, временном отстранении от должности, применении к нему принудительных мер медицинского характера, об осуждении реабилитированного и иных примененных к нему незаконных действиях были опубликованы в печати, распространены по радио, телевидению или в иных СМИ (ч. 3 ст. 136 УПК РФ).

Таким образом, подводя промежуточный итог рассмотрения кадрового обеспечения ОПР по организации взаимодействия со СМИ, полагаем, что для эффективности ОПР совместной деятельности со СМИ необходимо организовывать на базе высших образовательных организаций системы МВД России, в том числе Академии управления, проведение учебных сборов совместно с представителями подразделений Информации, а также с представителями СМИ для повышения профессионального мастерства полномочных и (или) уполномоченных должностных лиц, осуществляющих контакты со СМИ, которые должны соответствовать современным и прогнозируемым социально политическим, экономическим, криминогенным условиям, способных эффективно решать стоящие перед ними задачи в сфере уголовного судопроизводства и связанной с ним иной оперативно-служебной деятельностью. Кроме того, на подобных учебных сборах возможно применение разработанных диссертантом дидактических материалов в формате деловой игры, которая была апробирована и внедрена в учебный процесс Академии управления МВД России1. Целями деловой игры являются: выработка алгоритмов совместных действий и порядка взаимодействия ОПР в ходе решения задач в сфере уголовного судопроизводства и связанной с ним иной оперативно-служебной деятельностью, подготовка и проведение совместных информационных мероприятий для СМИ; совершенствование навыков начальников ОПР по управлению подчиненными силами и средствами по возникающим информационным поводам, относящимся к деятельности и компетенции ОПР; достижение согласованности в совместной работе ОПР при разработке и проведении информационных мероприятий для СМИ. Порядок проведения деловой игры включает в себя следующие элементы: инструктаж игрового коллектива по ее проведению; распределение игровых ролей в коллективе; изучение замысла, информационно-справочных материалов к проведению деловой игры; проведение начальником ОПР оперативного совещания по планированию информационной ситуации; формирование перечня информационных мероприятий каждым должностным лицом по своей игровой роли; проведение совещания по выработке единых подходов (концепции, плана) проведения информационной операции; работа по вводным темам, содержащим смоделированные проблемные ситуации и подведение итогов деловой игры.

Важной составляющей ресурсного обеспечения является материально техническое обеспечение, которое осуществляется в соответствии с субъектов организации: от определения научно обоснованной и сбалансированной по составу совокупности необходимых ОПР материально-технических средств, нормативного закрепления таких потребностей органов, формирования ведомственного и государственного оборонного заказа, обеспечения финансирования производства и поставок до передачи материально-технических средств сотрудникам указанных органов для целевого использования по назначению2. Материально-техническое обеспечение ОПР осуществляется согласно утвержденным приказами МВД России нормам положенности автомобильного автотранспорта, вычислительной, организационной, криминалистической, специальной техники и средств связи3. Следует согласиться с С.В. Валовым, который, рассматривая организацию материально-технического обеспечения ОПР, представляет ее в виде процесса и результата. Автор предлагает под процессом понимать совершение субъектами управления и уполномоченными ими лицами регламентированных законами и ведомственными нормативными правовыми актами взаимосвязанных действий, направленных на упорядочение элементов системы материально-технического обеспечения и связей между ними в целях удовлетворения потребностей ОПР в материально-технических средствах. А результатом управляющих воздействий субъектов управления становится упорядоченная совокупность элементов и установленных между ними связей, представляющая собой ориентированную на потребности ОПР систему материально-технического обеспечения.

Таким образом, основной целью руководителей ОПР применительно к предмету нашего исследования является удовлетворение потребностей данных органов материально-техническими средствами для осуществления взаимодействия со СМИ.

В соответствии с Типовыми положениями начальники ОПС, например, на региональном и районном уровнях обязаны распространять и внедрять в деятельность подразделений передовые методы использования технических средств. К таким средствам, применяемым должностными лицами для осуществления взаимодействия со СМИ, могут быть отнесены: множительная техника (например, для копирования пресс-релизов и распространения их в различные СМИ), видеокамера (для самостоятельного снятия видеосюжета), компьютер и др. Информационные ресурсы также являются составной частью материально-технического обеспечения, которые, как правило, применяются для собирания, накопления, обработки, систематизации и использования информации, подлежащей размещению в СМИ либо уже размещенной, и др.

## Организации в органах предварительного следствия и дознания системы МВД России взаимодействия со средствами массовой информации при общей профилактике преступлений

Необходимо отметить, что в результате реализации в 2014 г. организационно-штатных мероприятий на окружном уровне свои функции выполняет только Следственная часть Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Северо-Кавказскому федеральному округу1 (далее – Следственная часть). Так, согласно Типовому положению о Следственной части2, к основным функциям которой отнесены, в частности, подготовка публикаций и выступлений в СМИ о причинах и условиях, способствовавших совершению преступлений, и мерах по их устранению, а также о ходе расследования уголовных дел, получивших широкий общественный резонанс (п. 5), организация взаимодействия следователей данного ОПС со СМИ (п. 8). При этом начальник Следственной части в рамках своих полномочий имеет право взаимодействовать со СМИ в целях объективного освещения проблем предварительного следствия, результатов расследования конкретных уголовных дел (п. 9).

Как представляется, закрепление в положениях об ОПС функции организации взаимодействия со СМИ и корреспондирующиеся с ними полномочия руководителей соответствуют не только современным условиям и решаемым задачам в сфере уголовного судопроизводства, но и находятся в русле правового регулирования взаимодействия государственных органов со СМИ.

Как ранее было отмечено, в системе МВД России имеются подразделения по организации и осуществлению дознания, деятельность которых регламентирована подразделениях взаимодействия со СМИ. Так, в Положении об Управлении по организации дознания Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденном приказом МВД России от 25 июня 2011 г. № 725, определено, что соответствующее Управление является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции ведомства по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области предупреждения, выявления, раскрытия и расследования преступлений, предварительное следствие по которым не обязательно, а также исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве. Данное Управление реализует и функции информирования населения в пределах компетенции о результатах деятельности в области предупреждения, выявления, раскрытия и расследования преступлений, предварительное следствие по которым не обязательно, а также исполнения законодательства РФ об уголовном судопроизводстве, в том числе через СМИ, путем проведения пресс-конференций, брифингов, круглых столов (п. 10.26.), рассмотрение публикаций и сообщений в СМИ по вопросам деятельности Управления, а также подразделений (организации) дознания, связанных с производством дознания по уголовным делам (п. 10.30.).

В целях реализации положений Закона о полиции, Указа Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 249 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации»1, а также организации деятельности подразделений дознания территориальных органов МВД России принят приказ МВД России от 21 ноября 2012 г. № 1051 «Вопросы организации деятельности подразделений дознания (организации дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации», которым определено, что положения о подразделениях организации дознания, подразделений территориального органа МВД России разрабатываются данными органами на основе рекомендаций, подготовленных указанным Управлением.

На основании этих рекомендаций, в частности, было разработано Положение об отделе дознания УМВД России по г. Астрахани, которое включает в себя общие положения, основные задачи и функции, в число которых входят: информирование населения в пределах компетенции о результатах деятельности в области предупреждения, выявления, раскрытия и расследования преступлений, предварительное расследование по которым производится в форме дознания, выполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве, в том числе через СМИ, а также путем проведения пресс-конференций, брифингов, круглых столов. Сюда же включены полномочия отдела и раздел организации и обеспечения деятельности отдела.

Таким образом, в Положении об Управлении по организации дознания Министерства внутренних дел Российской Федерации и в положениях о подразделениях дознания (организации дознания) территориальных органов МВД России более рельефно определены функции по организации взаимодействия со СМИ, чем в положениях об ОПС. В то же время они не лишены тех недостатков, которые были отмечены при анализе последних, в виду чего диссертантом обосновано предлагается внести изменения путем дополнения Положений соответствующих подразделений дознания (организации дознания) функцией организации взаимодействия со СМИ.

Каких-либо других правовых актов, регламентирующих непосредственно организацию в ОПР взаимодействия со СМИ, в настоящее время не имеется. Между тем практика организации в ОПР взаимодействия со СМИ свидетельствует о необходимости разработки и принятия правового акта, в котором содержались бы требования к упорядочению и обеспечению совместной и (или) согласованной деятельности ОПР со СМИ, обусловливаемой спецификой решаемых данными органами задач в сфере уголовного судопроизводства, а также уголовно-процессуальными нормами, влияющими на деятельность дознавателей, органа дознания, подразделения дознания, следователя и руководителя следственного органа. Данный вывод подтверждается результатами анкетирования начальников ОПР. 96 % респондентов подразделений дознания (организации дознания) и 93 % начальников ОПС отметили необходимость совершенствования правового регулирования организации в возглавляемых ими органах взаимодействия со СМИ как одну из мер повышения эффективности данного вида деятельности.

Кроме рассмотренных, к частным правовым актам относятся те, которые регулируют отдельные направления деятельности ОПР, тем самым предопределяют особенности организации в данных органах взаимодействия со СМИ. В связи с этим они будут подробно рассмотрены во второй главе диссертационного исследования.

## Организация в органах предварительного следствия и дознания системы МВД России взаимодействия со средствами массовой информации по формированию позитивного и объективного общественного мнения об их деятельности

В соответствии с положениями УПК РФ (ч. 4 ст. 21) требования, поручения и запросы следователя, органа дознания и дознавателя, предъявленные в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми учреждениями, предприятиями, организациями, должностными лицами и гражданами Поэтому редакция, главный редактор соответствующего СМИ обязаны передать следователю и дознавателю, осуществляющему соответствующую проверку, находящиеся в их распоряжении документы и материалы, имеющие отношение к проверяемому событию, а также данные о лице, предоставившем указанную информацию. В то же время согласно ч. 2 ст. 144 УПК РФ редакция, главный редактор вправе отказать в предоставлении данных об указанном лице, когда это лицо поставило условие о сохранении в тайне источника информации.

При рассмотрении правового регулирования как фактора организации в ОПР взаимодействия со СМИ отмечается, что согласно положениям Конституции Российской Федерации, международных договоров, законодательства Российской Федерации охрана источников информации журналистов (журналистской тайны) является важной гарантией СМИ.

Основы понятия журналистской тайны прописаны в Декларации, принятой Международной федерацией журналистов, содержащей основные принципы профессиональной этики журналистов. В п. 6 данной Декларации предусмотрено, что журналист сохраняет профессиональную тайну, т. е. источник информации, не желающий обнародовать себя, должен оставаться не рассекреченным.

Следовательно, под журналистской тайной вполне справедливо понимать данные о лице – источнике информации, не желающем раскрывать себя в качестве такого источника.

Законом о СМИ устанавливается, что редакция обязана сохранять в тайне источник информации и не вправе называть лицо, предоставившее сведения, с условием неразглашения его имени, за исключением случая, когда соответствующее требование поступило от суда в связи с находящимся в его производстве делом (ст. 41).

Приведенная норма предоставляет журналисту право отказаться сообщить об источнике информации (данные о лице, предоставившем сведения, с условием неразглашения его имени), в том числе при опросе в ходе проверки сообщения о преступлениях.

Однако, говоря об отказе дать данные о лице, предоставившем СМИ сведения, с условием неразглашения его имени, возможно согласиться с мнением А.Д. Баконина о том, что при ответе на требование о предоставлении материалов, подтверждающих факт совершенного или готовящегося преступления, главный редактор должен письменно обосновать, почему он не сообщает данные об источнике информации1.

Не исключено, что в ходе проверки сообщения о преступлении будет установлено, что лицо, предоставившее СМИ сведения, не выдвигало перед редакцией условий о сохранении в тайне о нем данных. В этом случае ОПР должны принять меры проверки обстоятельств утаивания редакцией соответствующих сведений. Если лицо, предоставившее СМИ сведения о преступлении, готово к сотрудничеству с ОПР, но опасается за жизнь, здоровье и имущество, то оно должно быть обеспечено данными органами мерами государственной защиты в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»2. Для решения задачи о стадии возбуждения уголовного дела в процессе взаимодействия со СМИ следует установить помимо источника распространенного сообщения о преступлении так же и способы проверки полученных сведений, данные о лицах, предметах и других объектах, о которых идет речь в сообщении. Указанные положения имеют не только тактическое значение, но и являются основой для процесса упорядочения и обеспечения совместной и (или) согласованной деятельности ОПР со СМИ.

В соответствии с нормами УПК РФ (ч. 1 ст. 145) по результатам рассмотрения сообщения о преступлении, распространенного в СМИ, орган дознания, дознаватель, следователь принимают одно из следующих решений: о возбуждении уголовного дела; об отказе в возбуждении уголовного дела; о передаче сообщения по подследственности в соответствии со ст. 151 УПК РФ, а по уголовным делам частного обвинения – в суд согласно ч. 2 ст. 20 УПК РФ. При этом информация об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам проверки сообщения о преступлении, распространенного в СМИ, подлежит официальному опубликованию (ч. 3 ст. 148 УПК РФ).

Представляется, что предписание, содержащееся в последнем положении, требует редакционной поправки, так как в процессе организации в ОПР взаимодействия со СМИ в стадии возбуждения уголовного дела может возникнуть проблема с реализацией требования об обязательном опубликовании. Следователь (дознаватель) не имеет реальных возможностей выполнить данное требование, кроме как создать для этого условия – направить информацию об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам проверки сообщения о преступлении, распространенного в СМИ.

Следует иметь в виду, что проверка сообщения о преступлении, распространенного в СМИ, начинается по поручению прокурора или руководителя следственного органа. Данное обстоятельство предопределяет необходимость направления информации об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам проверки сообщения о преступлении, распространенного в СМИ, для официального опубликования по поручению либо с согласия прокурора или руководителя следственного органа