



Формирование норм административного законодательства, регламентирующего информационное обеспечение деятельности органов внутренних дел Российской Федерации

Мария Валерьевна Богачева

Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина,

Белгород, Россия,

bogacheva.marya@yandex.ru, <https://orcid.org/0009-0001-4647-1786>

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы осуществления информационного обеспечения органов внутренних дел в СССР и в России до 2010 г. Анализируется системная работа по информатизации милиции, проведенная в СССР в период с 1960-х гг. и до 1991 г. Также осуществляется анализ основных концептуальных документов, которые стали основой развития информационного обеспечения органов внутренних дел Российской Федерации с 1992 по 2010 гг. Рассматриваются задачи, которые были поставлены в Концепции информационного обеспечения органов внутренних дел от 1993 г., и акцентируется внимание на создании интегрированных баз и банков данных органов внутренних дел. Также анализируется развитие информационного обеспечения МВД России, которое осуществлялось в рамках Федеральной программы Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994–1995 гг. и Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)». Рассматриваются задачи, поставленные Концепцией развития информационно-вычислительной системы МВД России на 2002–2006 гг. и направленные на создание компьютерной сети министерства. Также рассматривается принятие Концепции информатизации органов внутренних дел до 2012 г. Делается вывод, что в рассматриваемый период была создана техническая и организационная основа для дальнейшего совершенствования информационного обеспечения МВД России.

Ключевые слова: информатизация, информационная деятельность, органы внутренних дел, банк данных, информационное обеспечение органов внутренних дел

Для цитирования: Богачева М. В. Формирование норм административного законодательства, регламентирующего информационное обеспечение деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2024. № 1. С. 74–81. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2024-1-1-74-81>. EDN PZDRTV

Problems of Constitutional, Administrative and International Law

Original article

Formation of norms of administrative legislation regulating information support for the activities of the internal affairs bodies of the Russian Federation

Maria V. Bogacheva

Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after I. D. Putilin,

Belgorod, Russia,

bogacheva.marya@yandex.ru, <https://orcid.org/0009-0001-4647-1786>

Abstract. The article discusses the issues of information support for internal affairs bodies in the USSR and in Russia until 2010. The article analyzes the systematic work on police informatization carried out in the USSR in the period from the 1960s to 1991. The analysis of the main conceptual documents that became the basis for the development of information support for the internal affairs bodies of the Russian Federation from 1992 to 2010 is also carried out. The tasks that were set in the Concept of information support for Internal Affairs bodies from 1993 are considered, and attention is focused on the creation of integrated databases and databases of internal affairs bodies. The article also analyzes the development of information support for the Ministry of Internal Affairs of Russia, which was carried out within the framework of the Federal Program of the Russian Federation to strengthen the fight against crime for 1994 – 1995 and the Federal Target Program "Electronic Russia (2002 – 2010)". The tasks set by the Concept of development of the information and computing system of the Ministry of Internal Affairs of Russia for 2002-2006 and aimed at creating a computer network of the Ministry are considered. The adoption of the Concept of Informatization of internal Affairs bodies until 2012 is also being considered. It is concluded that during the period under review, a technical and organizational basis was created for further improvement of the information support of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

Keywords: informatization, information activities, internal affairs bodies, data bank, information support of the internal affairs bodies

For citation: Bogacheva M. V. Formation of norms of administrative legislation regulating information support for the activities of the internal affairs bodies of the Russian Federation. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2024;(1):74–81. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2024-1-1-74-81>. EDN PZDRTV

Информационное обеспечение деятельности органов правопорядка всегда являлось одним из основных направлений их профессиональной деятельности. Без сведений о людях, предметах совершения преступления, транспорте, оружии и других объектах учета эффективная деятельность правоохранителей невозможна. В XIX и XX веках в царской полиции и советской милиции для этих целей создавались картотеки и справочники. Однако еще в 1950-х гг. стало понятно, что существует настоятельная необходимость создания информационных систем и автоматизированных банков данных, в которых будет накапливаться необходимая информация.

Системная работа по информатизации органов внутренних дел привела в 1968 г. к началу оцифровки баз и банков данных, накопленных советской милицией. Так, 29 марта 1968 г. был создан Информационно-вычислительный центр, а 9 ноября 1970 г. – Главный информационный центр при МВД СССР. В ноябре 1971 г. Главный информационный центр преобразовывается в Главный научно-исследовательский центр управления и информации, а в МВД, ГУВД, УВД были организованы информационные центры. На созданные информационные центры были возложены задачи по организации и ведению информационной деятельности, начинается информатизация милиции. Информационные центры в регионах и республиках становятся источниками справочной и статистической информации не только для органов внутренних дел, но и для других правоохранительных и государственных органов. Они осуществляли учет и регистрацию сведений о более чем ста видах объектов учета и сформировали информационные ресурсы, содержащие миллиарды записей. Также информационные центры организовывали научное сопровождение и поддержку оперативно-розыскной деятельности милиции. Скорость обработки запросов, в том числе с получением информации с территории всего СССР, снижается с недель до нескольких дней.

Следующим шагом на пути развития информационного обеспечения органов внутренних дел стало обеспечение территориальных органов милиции персональными электронно-вычислительными машинами. Это позволяет в 1980-х гг. отделам милиции напрямую связываться с информационными центрами в электронном виде.

Следующим этапом стало переименование 4 ноября 1985 г. Главного научно-исследовательского центра управления и информации МВД СССР в Главный информационный центр МВД СССР. Обработка запросов ускоряется с нескольких дней до одного дня или нескольких часов. Появляются такие новые направления использования информационных технологий в органах внутренних дел, как прием экзаменов в ГАИ, оснащение дежурных частей специализированными пультами, внедрение систем связи и др. Создаются алгоритмы расследования отдельных видов преступлений с использованием информации из баз и банков данных, механизмы информационного взаимодействия и обмена сведениями не только между республиками СССР, но и с социалистическими странами, осуществляется активная автоматизация экспертной деятельности. Однако развал советского союза и экономическая разруха 1990-х гг. привели к тому, что большая часть научных разработок и прорывов, сделанных МВД СССР в сфере информационного обеспечения, не получила массового распространения.

В 1992 г. МВД СССР упраздняется, а ГИЦ МВД СССР преобразуется в ГИЦ МВД России. Но общее информационное обеспечение органов внутренних дел, существовавшее в СССР, не было утеряно, для чего в 1992 г. заключается Соглашение МВД государств – участников СНГ¹, в рамках которого ГИЦ МВД России было поручено преобразовать информационный банк данных МВД СССР в Межгосударственный информационный банк, также продолжается получение информации от МВД стран СНГ и снабжение их необходимыми сведениями [1, 2].

В 1993 г. принимается первый нормативный правовой акт МВД России об информационном обеспечении органов внутренних дел – Концепция развития системы информационного обеспечения органов внутренних дел². Данная концепция указывает, что основной проблемой МВД России в информационной сфере является недостаточный уровень компьютеризации территориальных органов и создание единых методологий информационного обеспечения. Ставится задача объединения и унификации информационных ресурсов, которая полностью не решена и по настоящее время.

Принятие Концепции 1993 г. стало первым шагом по созданию правовой политики МВД России в области информатизации, информационного обеспечения и информационных ресурсов. Концепция определила основные направления развития системы информационного обеспечения ОВД, основным из которых являлось создание интегрированной системы баз и банков данных, накопленных в МВД СССР, в том числе оперативно-розыскного и справочного назначения, а также формирование новых специализированных территориально-распределенных автоматизированных систем.

Концепция отмечала, что создание интегрированных банков данных является для ОВД объективной потребностью и обусловлено необходимостью комплексного решения проблемы совершенствования информационного обеспечения деятельности ОВД. В результате предполагалось создание интегрированного банка данных, который включал в себя федеральный ИБД, региональные ИБД, банки данных территориальных органов и многоуровневые ведомственные банки данных.

Принятая Концепцией структура информационного обеспечения ОВД и информационных ресурсов с некоторыми изменениями и усовершенствованиями сохранилась по настоящее время [3]. Концепция позволила унифицировать подходы к созданию компьютерных сетей в территориальных органах МВД России, создать единые подходы к использованию

¹ Соглашение о взаимоотношениях министерств внутренних дел в сфере обмена информацией (Вместе с «Перечнем информации, предоставляемой в межгосударственный информационный банк»): заключено в г. Чолпон-Ате 03.08.1992 // «Правовые основы деятельности системы МВД России». М.: Инфра-М, 1996.

² Приказ МВД России от 12.05.1993 № 229 «О мерах по реализации Концепции развития системы информационного обеспечения органов внутренних дел». Документ опубликован не был. Доступ из СТРАС «Юрист».

сетевого программного обеспечения. В результате была создана возможность объединения локальных компьютерных сетей органов внутренних дел в единую компьютерную сеть министерства [4].

В 1994 г. была принята Федеральная программа Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994 – 1995 годы¹, которая определяла, что МВД России необходимо провести модернизацию статистических и оперативно-розыскных баз и банков данных для их использования всеми правоохранительными и государственными органами России. Необходимо отметить, что основная задача была решена в кратчайшие сроки. Что касается перспективных задач, то они активно решались в дальнейшем в 2000-е гг., однако, например, задача создания государственного регистра населения, поставленная в Федеральной программе, была решена только в 2020 г., и не на базе МВД России, а на базе Федеральной налоговой службы России².

Таким образом, можно констатировать, что в период с 1992 по 1995 гг. руководство МВД России значительное внимание уделяло вопросам информатизации, создания информационных ресурсов, перевода существующих баз данных в электронный вид. Данная работа требовала миллионов человеко-часов и была очень сложна с точки зрения трудозатрат. Одновременно выполнялась указанная работа в условиях недостаточного финансирования. Это привело к тому, что техническая и программная база информационных ресурсов в разных регионах страны значительно отличалась.

Внедрение информационных технологий значительно снизило сроки прохождения запросов на поиск информации, в разы увеличило количество собираемой информации. Однако созданные информационные ресурсы были распределенными. Они формировались отдельно в территориальных информационных центрах, отдельно в Главном информационном центре МВД России и отдельно в подразделениях министерства. Взаимодействие между информационными ресурсами осуществлялось посредством пересылки информации. Единых баз данных создано не было и это являлось основной проблемой. Кроме того, созданные информационные ресурсы дублировали друг друга. Общее количество баз данных не способствовало качественному поиску, поскольку поиск осуществлялся по каждой базе данных отдельно.

Во второй половине 1990-х гг. в Министерстве проводится объединение баз и банков данных, накопленных в субъектах Российской Федерации по их видам. В частности, группируются розыскные информационные ресурсы, цифровизируются статистические сведения, создаются на региональном уровне базы административных правонарушений. Часть информации объединяется на федеральном уровне и станет в дальнейшем основой для создания Всероссийского интегрированного банка данных.

В 1997 г. вводится в эксплуатацию первая очередь ведомственной магистральной сети передачи данных³, посредством которой становится возможной передача несекретной информации. Передача информации осуществляется через систему «ДИОНИС» по арендованным каналам связи. Создается первый вариант компьютерной сети МВД России. Таким образом, передача информации между информационными центрами и территориальными органами начинает осуществляться в электронном виде, преимущественно по электронной почте.

¹ Указ Президента РФ от 24.05.1994 № 1016 «О неотложных мерах по реализации Федеральной программы РФ по усилению борьбы с преступностью на 1994 - 1995 годы» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 5. Ст. 403.

² Федеральный закон от 08.06.2020 № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» // Российская газета. 2020. № 126.

³ Приказ МВД РФ от 26.05.1997 № 311 «О вводе в эксплуатацию первой очереди и дальнейшем развитии ведомственной магистральной сети передачи данных МВД России». Документ опубликован не был. Доступ из СТРАС «Юрист».

В результате обмен информацией осуществляется в течении суток, а в отдельных случаях фактически в масштабе реального времени.

Дальнейшее развитие информационное обеспечение деятельности МВД России получило в рамках Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2002 г. № 65¹. Указанная Федеральная целевая программа была призвана скоординировать всю деятельность государства в информационной сфере и направлена на более эффективное использование бюджетных средств. С другой стороны, данная Федеральная целевая программа стала фактически первым концептуальным документом Российской Федерации, направленным на развитие IT-сферы, создание информационного общества, что на современном этапе получило название цифровизации.

МВД России в ФЦП «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)» было определено объединить существующие банки и базы данных для их дальнейшего совместного использования. Для этого требовалось создать единое информационное пространство органов внутренних дел. Во исполнение задач, поставленных Федеральной целевой программой, была принята «Концепция развития информационно-вычислительной системы МВД России на 2002 – 2006 годы», утвержденная Приказом МВД России от 13 июня 2002 г. № 562². Концепцией была поставлена задача создать такую систему доступа к информационным ресурсам МВД России, которая позволяла бы быстро и безошибочно выбрать из большого массива данных достоверную и полную, но не избыточную информацию об интересующем объекте. При этом создаваемая система должна была позволять осуществлять анализ больших объемов разнородной информации с целью установления скрытых связей между различными событиями и объектами учета (при выявлении и раскрытии, например, серийных, межрегиональных, групповых преступлений) [5].

На основании Концепции с 2004 г. в Министерстве создается единая информационно-телекоммуникационная система органов внутренних дел (далее ЕИТКС) на основании Приказа МВД России от 06.12.2004 № 813 «О мерах по созданию единой информационно-телекоммуникационной системы органов внутренних дел»³. Основной задачей в данный период времени стало объединение информационных ресурсов разных видов, обеспечения доступа к ним в реальном масштабе времени, информационного обмена. Эти вопросы поднимались еще в Концепции 1993 г., однако их практическое решение началось только в 2005 г., с началом создания ЕИТКС, что в результате привело к формированию единого информационного пространства МВД России.

На завершающем этапе выполнения ФЦП осуществлялась организация взаимодействия созданных информационных систем органов государственной власти между собой и создание опытного варианта электронного правительства и межведомственного электронного документооборота. Интеграция осуществлялась на основании разработанных типовых решений и затронула все участвующие ведомства. В результате в МВД России была создана инфраструктура, которая в дальнейшем позволила министерству оказывать государственные услуги населению в количестве большем, чем любое другое министерство или ведомство.

¹ Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 (ред. от 09.06.2010) «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 531.

² Приказ МВД РФ от 13.06.2002 № 562 «Об утверждении концепции развития информационно-вычислительной системы МВД России на 2002-2006 годы». Документ опубликован не был. Доступ из СТРАС «Юрист».

³ Приказ МВД РФ от 06.12.2004 № 813 «О мерах по созданию единой информационно-телекоммуникационной системы органов внутренних дел». Документ опубликован не был. Доступ из СТРАС «Юрист».

Можно констатировать, что самостоятельные попытки информатизации, осуществляемые в МВД России в 1990-е гг., в 2002 г. получили комплексную поддержку на федеральном уровне. Начатая деятельность была продолжена, произошло объединение и унификация баз и банков данных органов внутренних дел в рамках интегрированного банка данных. Были также созданы новые виды информационных ресурсов по направлениям деятельности подразделений министерства. Но проведенная работа обладала рядом недостатков, к которым можно отнести незаконченную интеграцию, отсутствие удобного для непрофессионального пользователя программного интерфейса. Также не была запущена общеминистерская система электронного документооборота.

Измененные цели и задачи государственной политики в информационной сфере и в области информационных ресурсов были отражены в Концепции информатизации органов внутренних дел и внутренних войск МВД России до 2012 г., утвержденной Приказом МВД России от 04.04.2009 № 280¹. Концепция была принята в рамках подготавливаемых изменений Федеральной целевой программы «Электронная Россия»², новой редакции программы «Создание ЕИТКС»³ и стала основой для разработки ИСОД МВД России в дальнейшие годы.

Подводя итог рассмотрению информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в период с 1992 до 2010 г., можно сделать следующие выводы.

1. Информационное обеспечение деятельности МВД России основано на многолетней продуктивной работе МВД СССР, которая привела к созданию Межгосударственного информационного банка стран СНГ и созданию обширных информационных ресурсов органов внутренних дел.

2. С 1992 по 1995 гг. основное внимание МВД России уделяло решению двух глобальных задач. Одной из них было оснащение органов внутренних дел компьютерной техникой, разработка общих основ политики МВД России в информационной сфере, принятие основных концептуальных документов. Второй задачей был перевод баз и банков данных МВД России из «бумажного» в электронный вид. Окончательно данная задача не была решена, однако большая часть информационных ресурсов была компьютеризирована.

3. С 1997 по 2001 гг. создавались новые виды информационных ресурсов, переводились из «бумажного» в электронный вид, началось создание компьютерной сети МВД России – «ДИОНИС». Также можно отметить начало процесса унификации программного обеспечения и создания комплексных информационных ресурсов оперативно-справочного и розыскного характера.

4. С 2002 по 2008 гг. осуществлялось выполнение федеральной целевой программы «Электронная Россия». На этом этапе основной задачей, которую решало МВД России, являлось создание единого информационного пространства министерства и объединение информационных ресурсов разных видов в одно целое. В рамках этой задачи в Министерстве была создана единая информационно-телекоммуникационная система, которая позволила осуществить унификацию и объединение значительного количества информационных ресурсов,

¹ Приказ МВД России от 04.04.2009 № 280 Об утверждении Концепции информатизации органов внутренних дел РФ и внутренних войск МВД России до 2012 года. Документ опубликован не был. Доступ из СТРАС «Юрист».

² Постановление Правительства РФ от 10.09.2009 № 721 О внесении изменений в федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 38. Ст. 4476.

³ Приказ МВД России от 20.05.2008 № 43506 утверждении новой редакции программы МВД России «Создание единой информационно-телекоммуникационной системы органов внутренних дел». Документ опубликован не был. Доступ из СТРАС «Юрист».

в основном оперативно-справочного и розыскного характера. При этом интеграция не была завершена, информационный обмен между различными видами информационных систем не был налажен, что в итоге приводило к дублированию и понижению эффективности работы. Также не были созданы удобные для сотрудников системы поиска в компьютерной сети МВД России и получения информации из других регионов.

5. В 2009 и 2010 гг. выполнение программ в области информационных ресурсов значительно ускоряется, что соответствует общей линии на инновации и модернизацию в государстве. Задачи и цели МВД России в информационной сфере были определены Концепцией информатизации органов внутренних дел и внутренних войск МВД России до 2012 года¹ и новой редакцией Программы создания ЕИТКС².

Таким образом, в рассматриваемый период была создана техническая и организационная основа для дальнейшего совершенствования информационного обеспечения МВД России, более широкого использования информационных технологий в деятельности ОВД и комплексной цифровизации работы полиции на современном этапе.

Список источников

1. Свирина М. В. Управление информационно-аналитическим обеспечением органов внутренних дел в сфере борьбы с экономическими преступлениями: дисс. канд. эконом. наук: 08.00.05 / Марина Владимировна Свирина; Акад. экон. безопасности МВД России. М., 2007. 152 с.

2. Николаев О. Э. Правовое регулирование информационного обмена в органах внутренних дел уровня субъекта Российской Федерации: дисс. канд. юрид. наук: 12.00.14 / Николаев Олег Эдуардович; Моск. ун-т МВД РФ. М., 2007. 175 с.

3. Прокопенко А. Н. Правовое регулирование информационных ресурсов МВД России: монография. Белгород: Бел ЮИ МВД России, 2010. 160 с.

4. Гайдамакин А. А., Косоротов А. П., Чуянов А. Г. и др. Информационная безопасность в органах внутренних дел и применение информационных технологий в борьбе с преступностью. Омск: Омская академия МВД России. 2010. С. 4–8.

5. Вехов В. Б. Криминалистическое учение о компьютерной информации и средствах ее обработки: дисс. доктора юрид. наук: 12.00.09 / Вехов Виталий Борисович; Волгогр. акад. МВД России. Волгоград, 2008. 561 с.

References

1. Svirina M. V. *Management of information and analytical support of internal affairs bodies in the field of combating economic crimes*: dissertation of the Candidate of Economics. Sciences: 08.00.05 / Marina Vladimirovna Svirina; Akad. ekon. security of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Moscow; 2007. 152 p. (In Russ.)

2. Nikolaev O. E. *Legal regulation of information exchange in the internal affairs bodies of the level of the subject of the Russian Federation*: dissertation of the candidate. Jurid. sciences': 12.00.14 / Nikolaev Oleg Eduardovich; Moscow. Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. Moscow; 2007. 175 p. (In Russ.)

¹ Приказ МВД России от 04.04.2009 № 280 Об утверждении Концепции информатизации органов внутренних дел РФ и внутренних войск МВД России до 2012 года. Документ опубликован не был. Доступ из СТРАС «Юрист».

² Приказ МВД РФ от 20.05.2008 № 435 Об утверждении новой редакции программы МВД России «Создание единой информационно-телекоммуникационной системы органов внутренних дел». Документ опубликован не был. Доступ из СТРАС «Юрист».

3. Prokopenko A. N. *Legal regulation of information resources of the Ministry of Internal Affairs of Russia*: monograph. Belgorod: Bel YUI of the Ministry of Internal Affairs of Russia; 2010. 160 p. (In Russ.)

4. Gaidamakin A. A., Kosorotov A. P., Chuyanov A. G. and others. *Information security in the internal affairs bodies and the use of information technology in the fight against crime*. Omsk: Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia; 2010:4–8. (In Russ.)

5. Vekhov V. B. *Criminalistic doctrine of computer information and means of its processing*: diss. doctors of law. sciences': 12.00.09 / Vekhov Vitaly Borisovich; Volgogr. akad. The Ministry of Internal Affairs of Russia. Volgograd; 2008. 561 p. (In Russ.)

Информация об авторе

М. В. Богачева – старший преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин, Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина.

Information about the author

M. V. Bogacheva – Senior lecturer at the Department of Administrative and Legal Disciplines, Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after I. D. Putilin.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 06.02.2024; одобрена после рецензирования 26.02.2024; принята к публикации 27.02.2024.

The article was submitted 06.02.2024; approved after reviewing 26.02.2024; accepted for publication 27.02.2024.