

Калюжный Р. А., Ткаченко В. И.

Правовые и организационные основы использования автоматизированных систем в борьбе с преступностью: Учебное пособие.— Киев: НИИРИО Киевской высшей школы МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1991.— 128 с.

Дано понятие автоматизированных систем и определено их место в системе управления, показан круг контактов автоматизированных систем и права. Рассматриваются формы влияния автоматизированных систем на функции и методы, структуру аппарата управления, правовые основы решения управленческих задач, вопросы согласования АСУ со всеми существующими аппаратами управления, вопросы преобразования правовой информации (рассматривается ее состав, а также пути и способы ее правового регулирования). Освещены проблемы совершенствования информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел по раскрытию и расследованию преступлений, созданию и использованию автоматизированных банков данных.

Рецензент В. В. Святобог (ВЦ РИИИЦ МВД СССР)

© Научно-исследовательский  
и редакционно-издательский отдел  
КВШ МВД СССР, 1991

## Глава 1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВЫЧИСЛИТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

### § 1. Методологические проблемы воздействия права на использование вычислительной техники в управлении органами внутренних дел

Управление является предпосылкой нормального функционирования всякой системы, понимаемой как совокупность элементов, находящихся во взаимодействии. По характеру систем, в которых осуществляется управление, различают виды управления. Для понимания роли и места права в управлении особенно важно различать такие виды управления, как социальное управление и управление технологическими процессами (технологическое, техническое управление).

Социальное управление — это управление людьми, объединенными в различные коллективы — организации, предприятия, учреждения и т. д. Управление машинами, механизмами, а также управление технологическими процессами — различными физическими, химическими и иными процессами, протекающими в соответствующих технологических устройствах — это технологическое управление.

Суцность социального управления характеризуется следующими моментами:

1) управление является особой социальной функцией, которая возникает из потребности самого общества как сложной динамической самоуправляемой системы и сопровождает всю историю общества, приобретая политический характер и соответствующие государственные формы;

2) содержание управления как социальной функции проявляется в организующей деятельности людей, достигаемой путем объединения, согласованности, регулирования, координации и контроля;

3) организующая направленность социального управления неразрывно связана с властно-организующей деятельностью, ибо стройная организация невозможна без господствующей воли и власти авторитета. Это значит, что управление в сфере общественных отношений должно осуществляться на основе подчиненности и единства роли участников совместной деятельности;

4) социальное управление всегда предусматривает наличие субъектов управления. Оно осуществляется благодаря

специфическим связям (управленческим отношениям) между людьми.

Сущность социального управления проявляется в его содержании, которое наряду с социально-политической имеет и технико-организационную сторону. Если социально-политические характеристики раскрывают, кем и в каких классовых интересах осуществляется управление, то технико-организационные характеристики раскрывают, как организовано управление и с помощью каких средств оно осуществляется.

Таким образом, содержание социального управления оказывается весьма многоплановым. В советской юридической и экономической литературе, в частности за последнее время, предприняты глубокие исследования для изучения содержания социального управления. Выделяются несколько подходов к этой проблеме.

*Экономический* — рассматривает содержание социального управления как познание и практическое использование с помощью различных организационных и правовых форм системы экономических законов, как установление правильного соотношения между действием этих законов — закона оплаты по труду и т. д. В рамках этого подхода раскрываются и подчеркиваются обусловленность социального управления экономическим базисом общества, его надстроечный характер, роль, связанная с обслуживанием социально-экономических процессов, и т. д.

*Кибернетический* — рассматривает содержание управления в категориях управляющей и управляемой систем, обратной связи, структуры (т. е. организации социального управления), критериев, ограничений, целевой функции управления, оптимизации управления и т. д. Для этого подхода характерна тенденция выделять общие закономерности, присущие управлению в разных системах — социальных, биологических, технических и т. п. Однако наличие общих закономерностей и социального и технологического управления ни в коей мере не должно заслонять принципиального различия, которое существует между ними. Это различие порождает специфические закономерности у каждого вида управления, и распространение закономерностей одного вида управления на другой без учета их специфики, например при создании автоматизированных систем управления, ведет к ошибкам, оказывается принципиально неосуществимым.

Такой ошибкой могут являться представления, что в социальном управлении поведение людей осуществляется автоматически, т. е. без применения специальных правовых и нравственных регуляторов, что в социальном управлении, точно так же, как и в технологическом, передача информации

может осуществляться с помощью импульсов, без преобразования ее в документы, доступные восприятию людей, что в социальном и технологическом управлении существуют одни и те же способы организации действия элементов системы и т. п.

*Информационный* — рассматривает содержание социального управления как совокупность определенных операций с информацией, как ее преобразование, воздействие циркулирующей в системе информации на поведение людей. Данный подход основан на том, что кибернетика, теория информации и некоторые другие науки выделили информационную природу управления, а именно установили, что в управлении всегда происходят получение информации о значениях (параметрах) состояния управляемого объекта, обработка полученной информации, выработка управляющего воздействия (решения) и, наконец, контроль и анализ результатов воздействия на управляемый объект, т. е. осуществляются определенные операции с информацией. Эти операции составляют содержание всякой управленческой деятельности.

*Юридический* — рассматривает социальное управление прежде всего как организаторскую, в том числе исполнительно-распорядительную, деятельность государственных органов, направленную на выполнение законов, принятых органами власти.

В рамках этого подхода раскрывается важнейшая особенность социального управления — его социально-политическая сторона. То обстоятельство, что социальное управление — это управление людьми, что оно отражает определенные классовые, социальные интересы, приводит к созданию и использованию в социальном управлении классового регулятора поведения людей — социальных норм: нравственных, правовых и др. Среди этих норм — правовые нормы, т. е. правила поведения, обеспеченные возможностью государственного принуждения, являются важнейшим инструментом социального управления. Право как система норм упорядочивает общественные отношения, придает им стабильность.

Юридический подход анализирует место и роль права в управлении, определяет содержание подзаконной исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов, вырабатывает рекомендации по ее совершенствованию.

Для юридического подхода особое значение имеет та разновидность социального управления, которая обозначается как государственное управление. Оно характеризуется прежде всего тем, что субъектами управления (управляющей системой) выступают органы государства — государственный аппарат. Сюю деятельность органы управления осуществляют

на основе и с помощью права. Это означает, что установление, закрепление и достижение целей управления, осуществление функций и методов управления, организация системы управления, принятие управленческих решений, их исполнение обеспечиваются правом.

Для понимания роли права в управлении, в том числе для понимания процесса создания и функционирования правовых основ автоматизации управления, весьма важным является знание различных свойств права: нормативности, системности, формальной определенности, конкретизации и др.

Нормативность права заключается как в том, что право создает единую непрерывно действующую систему типовых масштабов поведения людей<sup>1</sup>, так и в том, что данный масштаб (мера) обеспечивается возможностью государственного принуждения, является обязательным для лиц и организаций. Нормативность права проявляется в фактическом единстве таких свойств правил поведения, как обобщенность и обязательность.

Воздействие на общественные отношения при помощи общих и обязательных правил поведения представляет собой способ нормативного руководства обществом.

Следующее свойство права, которое позволяет его использовать в социальном управлении, в том числе при его автоматизации — это системность.

Воздействие на общественные отношения оказывают не отдельные правовые нормы, а совокупность правовых норм, сложившаяся в систему в соответствии с характером тех отношений, которые эти нормы призваны регулировать, а также в соответствии с используемым в этой области характером правовых средств (методом правового регулирования).

Система права — это совокупность отраслей права (гражданское, административное, трудовое право и т. д.), правовых институтов (совокупность правовых норм, регулирующих какую-либо обособленную, отдельную область общественных отношений), правовых норм<sup>2</sup>.

Необходимо подчеркнуть, что системность права оказывает свое определяющее влияние на правотворческую деятельность: работа над вновь создаваемыми нормативными актами обязательно должна учитывать существующую систему права, другие, уже действующие в соответствующей области управления, правовые нормы.

Под формальной определенностью права понимается четкая фиксация в правовых нормах соответствующего правила поведения, условий, при которых должно осуществляться это поведение, указаний на возможные меры государственного принуждения в случае отклонения от предписываемого пове-

дения (указания на меры юридической ответственности за нарушение правовой нормы). Без этих элементов нет правовой нормы.

Наконец, конкретизация права — это такое свойство, которое связано с процессом детализации, конкретизации элементов одних правовых норм в других. Процесс конкретизации возникает в ходе правотворческой деятельности, осуществляется в установленном порядке. Например, общие предписания законов конкретизируются, детализируются в постановлениях правительства. На основе общих норм, регулирующих деятельность всех органов управления, создаются локальные нормы, т. е. нормы, действие которых ограничено территорией или рамками соответствующего предприятия или учреждения. Большинство норм, устанавливающих правовое положение структурных подразделений органов управления — это локальные нормы. Локальные нормы, как правило, содержатся в должностных инструкциях. Локальные нормы — это нормы, издаваемые в пределах своей компетенции руководителями соответствующих предприятий и учреждений. Локальные нормы, как правило, конкретизируют общие нормы, регламентирующие структурные, штатные вопросы деятельности предприятий, организаций и учреждений.

Правовые нормы, которые лежат в основе государственного управления и служат средством осуществления организационной, прежде всего исполнительно-распорядительной деятельности, находят свое выражение в различных правовых актах.

Таким образом, нормы права, программируя управленческие отношения, создают тем самым нормативно-правовую основу механизма государственного управления. Эта основа обеспечивает единство и необходимую стабильность управленческих функций, форм и методов их осуществления в общесоюзном, республиканском и местном (в пределах конкретных административно-территориальных единиц) масштабах.

Нормативно-правовую основу данного механизма составляют все без исключения отрасли права. Их нормативно-правовой материал полностью (административного права) или частично (всех иных отраслей права) имеет непосредственное отношение и организации целенаправленного функционирования механизма управления. К примеру, советское государственное право определяет конституционные основы формирования органов (субъектов) государственного управления. Финансовое право закрепляет систему финансирования управленческих операций и управления в целом. Трудовое право регламентирует организацию труда служащих аппарата управления. Уголовное право создает систему уголовно-

правовых мер защиты функционирования механизма управления, тем самым выполняет охранительную роль и т. д.

Такая постановка вопроса ни в коем случае не нарушает целостности обособленности различных отраслей права. Она тем более не ущемляет административного права, поскольку не нарушается главный критерий его самостоятельности — предмет правового регулирования (управленческие отношения). Вместе с тем такой подход к определению нормативно-правовой основы механизма государственного управления заостряет внимание на многоаспектном анализе данной основы, что особенно важно в плане комплексного изучения эффективности действия права в сфере управления.

Одной из характерных черт правового регулирования отношений в сфере управления является широкое применение социально-технических и технико-юридических норм. Теория права связывает появление данных норм с необходимостью иметь правила обращения людей с предметами и орудиями производства. В технических нормах на первый план выдвигаются производственно-технические требования, которые используются во взаимоотношениях людей и природы, что придает им характер социального. Социальное значение технических норм усиливается в связи с поддержкой их соблюдения и осуждением их нарушения со стороны государства. Такие нормы могут фиксироваться в актах общественных организаций или в нормативных правовых актах.

Социально-технические нормы определяются уровнем развития науки и техники, непосредственно участвуя в формировании и реализации производительных сил общества. Нарушение технических норм влечет за собой невыгодные, а часто крайне вредные последствия для человека и общества. Поэтому существует постоянная необходимость обеспечения таких норм правовыми, организационными, моральными и иными средствами. Технические нормы, которым государство придает общеобязательное, формально-юридическое значение, называются технико-юридическими нормами. Правовое значение технических норм могут приобрести через включение технического правила в правовую норму в качестве ее диспозиции, становясь ее распоряжением (правила обращения с машинами и механизмами), а также в случаях, когда техническая норма становится дополнением к правовой норме. Например, когда технические требования, содержащиеся в социальных технических инструкциях или других документах, разработанных специальными техническими органами, берутся под государственную защиту.

Во всех случаях государство оценивает практическую целесообразность технических правил и в зависимости от оцен-

ки придает им официальное правовое значение. Тем самым государство имеет возможность активно способствовать внедрению прогрессивных технических норм в производство и управление, способствуя ускорению научно-технического прогресса. Следует отметить, что выделение технико-юридических норм в отдельный вид социально-технических норм имеет существенное практическое значение. Ведь отождествление данных норм неизбежно будет рассматриваться как правонарушение, что приведет к неоправданным юридическим последствиям, к смешению предмета и пределов действия правовых и технических норм, к нивелировке различия между общественными отношениями и отношениями людей к природе, к вещам<sup>3</sup>.

Исследование практики приводит к выводу о том, что ИТП заметно расширяет удельный вес таких норм в законодательстве, что способствует как развитию достижений науки и техники, так и внедрению их в сферу производства и управления. Особенно заметное распространение получили технико-юридические акты в связи с созданием и внедрением автоматизированных систем управления. По содержанию технико-юридический акт представляет собой утвержденный компетентным государственным органом целевой комплекс взаимодействующих, научно разработанных технических и правовых норм и предписаний, направленных на непосредственное регулирование прямого отношения субъектов к объектам их деятельности, реализация которого обеспечивается как юридической ответственностью, так и материальным стимулированием<sup>4</sup>. В отличие от технико-юридических нормативно-технических актов не имеют правового характера, так как не обеспечены санкциями.

Технико-юридический акт (организационные стандарты, общетрасовые методические материалы и т. п.) содержит одновременно и технические и правовые предписания и обладает такими признаками, как нормативность и юридическая сила, так как он утверждается компетентным государственным органом. Технические нормы и предписания, входящие в содержание данного акта, отражают как отношение людей к машинам и механизмам, так и способы, приемы различной деятельности людей. В отличие от нормативно-правового акта, регулирующего отношения субъект—субъект (поведение людей), технико-юридический акт регулирует отношения субъект—объект. Он направлен на регулирование отношений (деятельности) людей к орудиям и средствам труда, продукции, организации трудовых процессов и т. д. Содержание технико-юридического акта, как справедливо отмечают исследователи, отвечает на вопрос: «Что и как нужно делать для то-

то, чтобы...», а содержание нормативно-правового акта отражает логическую структуру: «Если..., то иначе...»<sup>5</sup>. Технические акты являются правовой формой автоматизации управления и широко используются при построении АСУ, их функциональных и обеспечивающих подсистем, а также в отношениях взаимосвязи с другими АСУ и органами государственного управления. В первом случае речь идет прежде всего об организационных стандартах (например, ГОСТ 20.914-75 «Автоматизированные системы управления. Стадия создания. Содержание и организация работы» или ГОСТ 6.10.1-75 «Унифицированные системы документации. Основные положения» и др.).

Второе направление представлено такими аспектами, как Положение о вычислительном центре (ВЦ), постановления ГКНТ о правовых требованиях к документам на магнитной ленте. В целом технико-юридические аспекты в правовом обеспечении автоматизации управления выполняют регулятивную, информативно-рекомендательную, охранительную, организационную функции. Они являются средством обеспечения использования достижений НТП в сфере государственного управления. Широкое применение в правовом регулировании технико-юридических актов свидетельствует о расширении областей правоприменения в связи с использованием достижений НТП.

С расширением границ правового регулирования управленческой деятельности в условиях механизации и автоматизации происходит и существенное изменение характера содержания правового регулирования. В литературе появилось понятие «правовое обеспечение АСУ», которое определено как «комплекс правовых норм, обеспечивающий системе правовой статус, разработку, внедрение, эффективное функционирование и ее дальнейшее развитие в направлении поставленной перед АСУ цели»<sup>6</sup>. Правовое обеспечение систем управления решает взаимосвязанные и одновременно относительно самостоятельные задачи сбора и систематизации правовой информации, регулирующей общественные отношения в пределах подсистем и задач, решаемых системой управления, а также задач, связанных с правовой регламентацией процессов создания, внедрения и эксплуатации АСУ.

Весь массив правовых норм, составляющих правовое обеспечение АСУ, можно классифицировать на следующие основные группы: нормы, регламентирующие процесс разработки и внедрения АСУ; нормы, определяющие правовое положение вычислительных центров и их работников; нормы, регулирующие отношения, связанные с информационным, техническим, математическим обеспечением АСУ; нормы, регламентирую-

щие деятельность органов государственного управления и их работников в условиях функционирования АСУ<sup>7</sup>.

Регламентация правовых отношений в условиях АСУ осуществляется как органами власти и управления, вышестоящими по отношению к системе управления, создающей АСУ, так и органами управления самой системы, т. е. на уровне соответствующего ведомства. Для нас существенным является рассмотрение комплекса нормативных актов, составляющих правовое обеспечение отраслевой автоматизированной системы управления (ОАСУ). Значимость такого рассмотрения определяется тем, что оно позволяет глубже уяснить роль права в автоматизации управления, а также увидеть типичное, универсальное в содержании правового обеспечения любой отрасли государственного управления. В этом плане важнейшее значение имеют акты, регламентирующие порядок создания АСУ, включая директивные документы и нормативные акты, определяющие основные направления совершенствования управления на основе применения экономико-математических методов и средств вычислительной техники; инструктивно-методические материалы по созданию АСУ; приказы министерства о создании АСУ, ее структуре, финансировании и т. д.; приказы, утверждающие проектную документацию, ее состав, порядок реализации.

Существенное значение имеют также акты, определяющие статус АСУ, ее организационную структуру и комплексную компетенцию звеньев, включая правовые акты, устанавливающие компетенцию министерства по вопросам создания и внедрения АСУ; нормативные акты, регламентирующие деятельность вычислительных центров; приказы министерства о задачах и функциях АСУ, о взаимоотношениях Главного вычислительного центра (ГВЦ) с управлениями и отделами министерства, зональных территориальных и ведомственных подразделений системы управления; приказы, устанавливающие организационную структуру ГВЦ и подчиненных ему ВЦ; положение об отделах и управлениях министерства, занимающихся вопросами внедрения НТП (в том числе АСУ) в отрасли управления; положение о подразделениях ВЦ (порядок финансирования, формы отчетности, показатели оценки производственной деятельности и др.).

Большое влияние на регламентацию правовых отношений и условий автоматизации оказывают нормативные акты, устанавливающие правовое положение работников, обеспечивающих создание и функционирование АСУ; должностные инструкции, устанавливающие и закрепляющие права, обязанности и ответственность работников отраслевых ВЦ и служащих