

Научная статья

УДК 343

<https://doi.org/10.36511/2078-5356-2024-3-266-271>

Об изменении подхода к правовому регулированию проведения оперативно-розыскных мероприятий

Шаров Виктор Иванович

Нижегородская академия МВД России, Нижний Новгород, Россия, v-i-sharov@rambler.ru

Аннотация. В статье проводится анализ предложений по совершенствованию оперативно-розыскного законодательства, выносятся предложения по совершенствованию цели и задач оперативно-розыскной деятельности, рассматривается изменение системы оперативно-розыскных мероприятий. Отдельным направлением совершенствования системы оперативно-розыскных мероприятий следует назвать согласование оперативно-розыскных мероприятий применительно к решению конкретных задач оперативно-розыскной деятельности. В статье сформулировано положение, что оперативно-розыскная деятельность в отношении каждого направления, по которому она проводится, различна. В отдельных случаях нужны все оперативно-розыскные возможности, и соответственно, должно быть предоставлено право проведения всей совокупности оперативно-розыскных мероприятий. В других случаях все возможности оперативно-розыскной деятельности не требуются, все задачи могут быть решены ограниченным количеством средств. Этот тезис был проверен путем анкетирования оперативных работников. В статье описываются результаты исследования, в которых приведены данные о востребованности отдельных оперативно-розыскных мероприятий применительно к направлениям оперативно-розыскной деятельности.

Ключевые слова: оперативно-розыскная деятельность, оперативно-розыскные мероприятия

Для цитирования: Шаров В. И. Об изменении подхода к правовому регулированию проведения оперативно-розыскных мероприятий // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2024. № 3 (67). С. 266–271. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2024-3-266-271>.

Original article

On changing the approach to the legal regulation of operational search activities

Victor I. Sharov

Nizhny Novgorod academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Nizhny Novgorod, Russian Federation, v-i-sharov@rambler.ru

Abstract. The article analyzes proposals to improve operational investigative legislation, for example, proposals to improve the purpose and objectives of the Police Department, to change the system of operational investigative measures. A separate area of improvement of the system of norms should be called the coordination of operational investigative measures in relation to solving specific tasks of the ORD. The article concludes that operational investigative activities in relation to each area in which they are conducted are different. In some cases, all operational

© Шаров В. И., 2024

investigative capabilities are needed, and, accordingly, the right to conduct all operational investigative measures should be granted. In other cases, all the capabilities of the HORDES are not required, all tasks can be solved with a limited amount of funds. This thesis was verified by questioning the operational staff. The paper describes the results of the study, which provides data on the demand for individual MPAs in relation to the directions of the MPAs.

Keywords: operational search activities, operational search actions

For citation: Sharov V. I. On changing the approach to the legal regulation of operational search activities. *Legal Science and Practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2024, no. 3 (67), pp. 266–271. (In Russ.). <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2024-3-266-271>.

Совершенствование оперативно-розыскного законодательства сегодня особенно актуально, поскольку за достаточно продолжительный период действия Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ (далее — Закон № 144), несмотря на достаточно большое количество внесенных в него изменений, накопился целый ряд проблем, требующих своего разрешения. Некоторые из предлагаемых мер носят принципиальный характер. К таким мы отнесем введение в оперативно-розыскное законодательство принудительных мер, которые уже давно предлагает В. Ф. Луговик. Он пишет, что «...полномочия оперативно-розыскных органов по применению принудительных мер необходимо закреплять в отраслевом законе, регулирующем именно этот вид правоохранительной деятельности, и таким законом в настоящее время является Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности"» [1, с. 165–166; 2, с. 28–29].

Принципиальными являются предложения по совершенствованию цели и задач оперативно-розыскной деятельности (далее — ОРД), изложенных в статьях 1 и 2 Закона № 144. Предложений в плане совершенствования задач ОРД накопилось довольно много [3, с. 163], они актуальны, но несколько ретушируют систему «цель-задачи», заложенную в законе. Рассмотрение задач как основания проведения ОРД, как это предложено законодателем, является неизбежным в условиях изменения ОРД и наделения ее более широкими функциями.

Заметим, что, несмотря на новаторский характер многих предложений, принципиально новых концептуальных подходов не так уж и много. На таком фоне не могут не высказываться идеи кардинальных изменений законодательства: «...научные исследования свидетельствуют о целесообразности пересмотра подходов к оперативно-розыскной деятельности, и в первую очередь к ее сущности» [4, с. 25].

Конечно, по нашему представлению, не следует говорить об ином содержании ОРД,

о новом понимании ее сущности, концепций построения, новых подходов и т. д. ОРД представляет собой довольно обоснованную и согласованную структуру деятельности, имеющую свои концептуальные основы и практическую востребованность. Изменять подходы к ОРД вряд ли целесообразно, а вот правовое регулирование ОРД достаточно динамично, постоянно подвержено изменению, поэтому, по всей видимости, нужно говорить о совершенствовании подходов к правовой форме ОРД.

Представляется, что таким направлением совершенствования правовых основ ОРД выступает улучшение института оперативно-розыскных мероприятий (далее — ОРМ), имеющих довольно значительный потенциал развития. Совершенствование ОРМ имеет несколько направлений: от уточнения содержания отдельных мероприятий до анализа их системных свойств. Они не должны быть совокупностью отдельных действий, а представлять собой систему с внутренним единством и самодостаточностью элементов, отсутствием дублирования функций и одновременно предоставлять возможность выполнять возложенные функции.

Отдельным направлением совершенствования системы ОРМ следует выделить обоснование необходимости адаптации совокупности мероприятий к системе целей и задач ОРД.

В литературе отмечается наметившаяся тенденция к расширению задач и функций ОРД. Это подтверждают и изменения, вносимые в статьи 7 и 8 Закона № 144 и даже в перечень задач, приведенных в статье 2. Стандартная формулировка ОРД как вида правоприменительной деятельности, решающей задачи выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, а также осуществление розыска лиц (ст. 1 Закона № 144) уже не отвечает действительности. Это позволило ряду ученых выделить в ОРД отдельные составляющие, которые имеют различия по решаемым задачам. Учитывая, что концепция задач ОРД в последнее время подвергается

критике, они предпочитают писать об отдельных направлениях (видах, частях) или близко-го к ним понятия организационно-тактической формы ОРД.

Это верно отмечено А. Ю. Шумиловым и активно развивается другими учеными. Например, выявление, предупреждение и раскрытие преступлений являются основными направлениями ОРД, имеют вполне очевидное различие от других направлений, связанных с защитой государством участников уголовного судопроизводства, в первую очередь потерпевших, свидетелей, работой с лицами, оказывающими содействие субъекту ОРД, и т. д. Это и позволяет говорить о различных направлениях ОРД.

Еще одна закономерность — это распространение ОРД на целый ряд правоотношений, которые не носят уголовно-правовой характер, то есть выходят за пределы борьбы с преступностью. Это административные процедуры, цель которых — сбор данных, необходимых для принятия решений о допуске лиц к сведениям, составляющим государственную тайну, о допуске к работам, связанным с эксплуатацией объектов, представляющих повышенную опасность, о допуске к участию в ОРД, об установлении или о поддержании с лицом отношений сотрудничества и другие, содержащиеся в части 2 статьи 7 Закона № 144. Кроме того, сюда следует отнести мероприятия по сбору сведений в соответствии с антикоррупционным законодательством (ч. 3 ст. 7), проводимые в рамках такого направления, как оперативно-розыскное противодействие коррупции.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что ОРД в отношении каждого направления своя, она имеет различное друг от друга содержание. В отдельных случаях нужны все оперативно-розыскные возможности, и, соответственно, должно быть предоставлено право проведения всех ОРМ, не ограниченных в объеме и условиях. В других случаях всех возможностей ОРД не требуется: все задачи могут быть решены ограниченным количеством средств. Таким образом, нужно привести ревизию и определить систему ОРМ для каждого из отдельных направлений ОРД, чтобы не перегружать полномочиями, им не свойственными. Каждое направление будет включать свой перечень ОРМ, который несколько уже, чем базовый, приведенный в статье 6 Закона № 144.

Кстати, если данные полномочия совпадают для разных направлений, то это может

свидетельствовать, что мы имеем не самостоятельное направление, а какую-либо часть первого.

Заметим, что первое движение в этом направлении законодателем уже сделано. Например, административные процедуры, которые мы привели в качестве примера ранее, явно должны быть ограничены количеством, разрешенным ОРМ. Так оно и есть. Законодатель ввел следующие ограничения: «...при проведении оперативно-розыскных мероприятий по основаниям, предусмотренным пунктами 1–4, 6, 6.1 части второй статьи 7 закона, запрещается осуществление действий, указанных в пунктах 8–11 части первой статьи 6 настоящего Федерального закона», то есть законодатель ограничил субъектов ОРД при проведении проверочной работы, запретив проведение таких мероприятий, как обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушивание телефонных переговоров, снятие информации с технических каналов связи.

Для данного случая перечень разрешенных мероприятий может быть еще более уменьшен. Полагаем, что в данном случае следует запретить проведение таких сложных в организации и требующих подробного обоснования мероприятий, как контролируемая поставка, оперативное внедрение. Вряд ли уместен в данном случае также оперативный эксперимент (п.п. 12–14 Закона № 144). При этом непонятно, почему при реализации в общем-то административной процедуры проведения проверки и добывания информации, необходимой для принятия решений о достоверности и полноте сведений, представляемых в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами гражданами, претендующими на замещение государственных должностей (по ч. 3 ст. 7), оперативные подразделения используют всю мощь системы ОРД, поскольку разрешено проведение всей имеющейся системы ОРМ?

Оперативно-розыскное обеспечение предварительного следствия — еще одно направление, которое следует посмотреть с позиций избыточности для нее всей совокупности средств ОРД. По многим уголовным делам почти вся оперативная работа проходит в рамках данного направления и по поручению следователя, поэтому, конечно, оперативному подразделению должны быть предоставлены все возможности для выявления и раскрытия преступлений.

Но вот объединенное с этим направлением в одно целое оперативно-розыскное обеспечение судебного следствия должно быть ограничено по своим возможностям. На самом деле работа оперативных подразделений на данной стадии уголовного преследования видится как подтверждение уже собранных доказательств, защита участников уголовного процесса и другие, близкие к этим действия, которые могут быть выполнены меньшим количеством мероприятий. Лишними для решения данной задачи, например, будут отмеченные ранее оперативное внедрение, оперативный эксперимент, контролируемая поставка.

Представляется, что такого ограничения не стоит бояться, поскольку многие обстоятельства можно будет уяснить в процессе судебного следствия, а если возникнет серьезное противодействие со стороны обвиняемого, то можно инициировать ОРД, но уже по совершению другого нового преступления, например, против правосудия, а также по совершению других деяний. Но полноценное ОРД по идущим в процессе делам вряд ли необходимо.

Еще один пример. Л. Е. Щетнёв на основе изучения мнений сотрудников оперативных подразделений ФСИН России пишет, что «...хотя оперативные подразделения Федеральной службы исполнения наказаний наделены, как и ряд других субъектов ОРД, полномочиями по осуществлению всех без исключения ОРМ с учетом специфических условий функционирования, они предоставленным правом не пользуются, а в ряде случаев и не могут пользоваться» [5, с. 65].

Согласно полученным данным, оперативными подразделениями этой службы не проводилось такое ОРМ, как «контролируемая поставка», поскольку в этом не было никакой необходимости. И даже без тщательного анализа стоит предположить, что кроме контролируемой поставки могут не использоваться и некоторые другие ОРМ.

Нам представляется, что реализация указанных предложений по ограничению совокупности используемых ОРМ, которые могут быть реализованы по разным направлениям ОРД, должно выражаться во внесении в Закон № 144 статьи, в содержании которой следует перечислить эти направления и установить перечень разрешенных к применению ОРМ для каждого из них.

Отметим, что это всего лишь идея, и даже присутствие в Законе № 144 примера ее реализации не означает, что она является выявленной тенденцией развития законодательства.

Вполне очевидно, что она не должна быть принята умозрительно — у нас вполне достаточно таких примеров усовершенствования, не представляющих из себя ничего хорошего для законодательства. Конечно, данная идея нуждается в детализации и уточнении, разработке важных аспектов, как то: а) выявить отдельные самостоятельные направления ОРД; б) определить ту систему мероприятий (более узкую от исходных), которая достаточна для решения стоящих в каждом из этих направлений задач. Исключать из общей системы нужно те мероприятия, которые малоэффективны, сложны относительно решаемой задачи, допускают возможность решить эти задачи иными средствами, реализация которых со своей стороны не создает излишних сложностей. При этом не следует ограничивать возможности и лишать правоохранителей эффективных оперативно-розыскных средств борьбы с преступностью, но одновременно стараться уменьшить объем ограничений прав и свобод граждан, которые подвергаются оперативно-розыскному вмешательству.

Мы попытались проверить отношение к идее и адаптировать виды ОРМ применительно к отдельным направлениям ОРД путем проведения анкетирования оперативных работников. Отдельные направления ОРД ранее нами разработаны и опубликованы. При этом не осуществлялась детализация направлений, хотя она и была приведена нами ранее, например, оперативно-розыскное обеспечение предварительного следствия и судебного следствия, которое распадается на два с различным содержанием оперативно-розыскного обеспечения. Перечислим эти направления:

- 1) выявление, предупреждение и раскрытие преступлений;
- 2) розыск и идентификация лиц и трупов;
- 3) оперативно-розыскное обеспечение предварительного расследования и судебного следствия;
- 4) установление подлежащего конфискации имущества;
- 5) обеспечение безопасности органов, осуществляющих ОРД;
- 6) государственная защита;
- 7) обеспечение государственной, военной, экономической безопасности;
- 8) обеспечение установленного порядка отбывания наказания;
- 9) антикоррупционное обеспечение государственной и муниципальной службы;
- 10) содействие в обеспечении сохранности сведений, составляющих государственную тайну;

11) противодействие организованным формам преступности;

12) содействие граждан органам, осуществляющим ОРД.

Для опроса использовались все законодательно определенные мероприятия, хотя мы и имеем по этому поводу несколько иное мнение, но чтобы не усложнять опрос, остановились на перечне ОРМ, разрешенных в статье 6 Закона № 144.

Заметим, что попытки выявления частоты встречаемости тех или иных мероприятий предпринимаются в большинстве диссертационных исследований, посвященных разработке проблем противодействия отдельным видам преступлений. Мы же предпримем несколько иную попытку определить распространенность (востребованность) отдельных видов ОРМ в зависимости от направлений ОРД. Таких исследований в литературе мы не встречали.

Вполне очевидно, что первое направление — выявление, предупреждение и раскрытие преступлений — в представлении опрошенных оперативных работников требует всего арсенала ОРМ, хотя важность некоторых из них различна. Все 100 % опрошенных отметили необходимость снятия информации с технических каналов связи. Незначительно меньше 98 % отметили важность прослушивания телефонных переговоров. Это выше, чем такие традиционные мероприятия, как опрос — 92 %, наблюдение — 85 %, ОРМ «Обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств» составляет 84 %. По всей видимости, сказываются современные условия работы, связанные с распространенностью информационных технологий.

Наша гипотеза о зависимости предпочтительных ОРМ от направлений ОРД получила подтверждение.

Для такого направления, как установление имущества, подлежащего конфискации, доминирующим оказалось наведение справок 80 %, а снятие информации с технических каналов связи и прослушивание телефонных переговоров — всего на 16 %.

Антикоррупционное обеспечение государственной и муниципальной службы вполне логично низкую степень значимости показали обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств (23 %), сбор образцов для сравнительного исследования (30 %), проверочная закупка и отождествление личности (38 %). Максимальные значения показали наведение справок (79

%), прослушивание телефонных переговоров (75 %), значимым оказался опрос — 70 %.

Удивительно низкие значения востребованности отдельных видов мероприятий получены для обеспечения безопасности органов, осуществляющих ОРД. Структурно показатели похожи на первое направление: выявление и раскрытие преступлений, но только существенно ниже: 72 % опрошенных выделили необходимость снятия информации с технических каналов связи, а 74 % — прослушивание телефонных переговоров, 64 % респондентов отметили наблюдение и наведение справок.

Если посмотреть на востребованность отдельных видов ОРМ в зависимости от направлений ОРД, то, например, необходимость опроса для выявления и раскрытия преступлений отметили 92 % респондентов, для розыскной работы — 82 %. Это самые большие значения из всех направлений ОРД. Меньшие значения получены для государственной защиты — всего 43 %. Наблюдение получило довольно высокую востребованность для всех направлений ОРД. Низкий уровень востребованности отмечается у контролируемой поставки. Жаль, что практика избегает такого сильного инструмента оперативной работы.

Некоторые результаты вызывают удивление. Например, низкая востребованность снятия информации с технических каналов связи при контроле за организованной преступностью — всего 21%.

В заключении отметим, что получены довольно грубые результаты, которые нужно фильтровать посредством того, по каким направлениям работает опрошенный и с какими из ОРМ он близко знаком. Например, есть предположение, что отсутствие в числе опрошенных сотрудников служб собственной безопасности привело к тому, что полученные числа востребованности отдельных ОРМ по этому направлению получились заниженными. Вполне возможны и иные просчеты в методике опроса. Однако проведенное пилотное исследование показало, что идея пересмотра системы ОРМ применительно к отдельным направлениям ОРД имеет право на существование, однако требует тщательного обоснования, включая и существенно более обширные эмпирические исследования.

Список источников

1. Луговик В. Ф. Фиксация результатов оперативно-розыскной деятельности с помощью след-

ственных действий // Вестник Воронежского института МВД России. 2017. № 1. С. 161–169.

2. Луговик В. Ф. Правовые суррогаты и принуждение в оперативно-розыскной деятельности // Научный вестник Омской академии МВД России. 2017. № 2 (65). С. 17–31.

3. Агарков А. В. Задачи оперативно-розыскной деятельности, осуществляемой оперативными подразделениями уголовно-исполнительной системы России // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. 2015. № 5–6. С. 160–164.

4. Кудрявцев А. В. Предпосылки возникновения проблемной ситуации, связанной с определением сущности оперативно-розыскной деятельности в уголовно-исполнительной системе // Вестник Владимирского юридического института. 2010. № 2. С. 25–27.

5. Щетнёв Л. Е. Предмет и пределы правового регулирования оперативно-розыскной деятельности в уголовно-исполнительной системе // Пенитенциарная наука. 2012. № 2. С. 63–66.

References

1. Lugovik V. F. Recording the results of operational-search activities with the help of investigative actions. *Bulletin of the Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2017, no. 1, pp. 161–169. (In Russ.)

2. Lugovik V. F. Legal surrogates and coercion in operational-search activities. *Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2017, no. 2 (65), pp. 17–31. (In Russ.)

3. Agarkov A. V. Tasks of operational-search activities carried out by operational units of the penal system of Russia. *Bulletin of the Nizhny Novgorod University named after N. I. Lobachevsky*, 2015, no. 5–6, pp. 160–164. (In Russ.)

4. Kudryavtsev A. V. Prerequisites for the emergence of a problematic situation related to the definition of the essence of operational-search activity in the penal system. *Bulletin of the Vladimir Law Institute*, 2010, no. 2, pp. 25–27. (In Russ.)

5. Shchetnev L. E. Subject and limits of legal regulation of operational-search activity in the penal system. *Penitentiary science*, 2012, no. 2, pp. 63–66. (In Russ.)

Информация об авторе

В. И. Шаров — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел учебно-научного комплекса противодействия экономическим и налоговым преступлениям Нижегородской академии МВД России.

Information about the author

V. I. Sharov — Doctor of Sciences (Law), Associate Professor, Professor of the Department of Operational investigative activities of the Internal Affairs bodies of the educational and scientific complex of countering economic and tax crimes, doctor of jurisprudence, professor, Nizhny Novgorod academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia.