

Научная статья
УДК 340
<https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-4-127-132>

**К вопросу об оптимизации
нормативного правового регулирования деятельности
подразделений ЭБиПК при проведении ОРМ «Наведение справок»
для получения сведений, содержащих банковскую тайну**

Телицын Николай Александрович

Нижегородская академия МВД России, Нижний Новгород, Россия, 120805@ro.ru

Аннотация. В статье проанализировано текущее состояние правового регулирования отдельных вопросов организации и проведения ОРМ «Наведение справок» в части получения сведений, содержащих банковскую тайну. Приведены сравнительный анализ и конкуренция норм законодательства различных уровней. Особый акцент сделан на прямой связи результативности борьбы с преступлениями, предметом которых выступают безналичные денежные средства и упрощением процедуры получения сведений, содержащих банковскую тайну. Предложены рекомендации относительно устранения возникающих коллизий в праве, а также по повышению эффективности борьбы с рассматриваемой категорией преступлений путем внесения изменений в действующее законодательство.

Ключевые слова: правовое регулирование, ОРД, ОРМ, наведение справок, банковская тайна, справки по операциям и счетам юридических лиц, индивидуальных предпринимателей

Для цитирования: Телицын Н. А. К вопросу об оптимизации нормативного правового регулирования деятельности подразделений ЭБиПК при проведении ОРМ «Наведение справок» для получения сведений, содержащих банковскую тайну // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2021. № 4 (56). С. 127—132. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-4-127-132>.

Original article

**On the issue of optimizing the regulatory legal regulation
of the activities of EBiPK units during the ORM "Making inquiries"
to obtain information containing bank secrecy**

Nikolay A. Telitcin

Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia, Nizhny Novgorod, Russian Federation, 120805@ro.ru

Abstract. The article analyzes the current state of legal regulation of certain issues of the organization and conduct of the ORM "Making inquiries" in terms of obtaining information containing bank secrecy. A comparative analysis and competition of the norms of legislation at various levels is given. Attention is focused on the direct link between the effectiveness of the fight against crimes, the subject of which are non-cash funds and the simplification of the procedure for obtaining information containing bank secrecy. Recommendations are proposed for the elimination of emerging conflicts in law, as well as for improving the effectiveness of combating this category of crimes by amending the current legislation.

Keywords: legal regulation, ORD, ORM, inquiry, banking secrecy, information on transactions and accounts of legal entities, individual entrepreneurs

For citation: Telitcin N. A. On the issue of optimizing the regulatory legal regulation of the activities of EBiPK units during the ORM "Making inquiries" to obtain information containing bank secrecy. *Legal Science and Practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2021, no. 4 (56), pp. 127—132. (In Russ.). <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-4-127-132>.

© Телицын Н. А., 2021

В общей теории государства и права обоснована важная концепция о том, что в любой сфере общественной деятельности одним из наиболее эффективных средств достижения поставленных целей и решения задач является нормативное правовое регулирование складывающихся отношений. В рамках ее развития С. С. Алексеев выдвинул идею о том, что сущность правового регулирования выражается через нормативно-организационное, результативное воздействие на отношения в обществе в целях их защиты, систематизации (упорядочивания) и развития в соответствии с потребностями общества [1, с. 145—146].

Рассматриваемые общественные отношения, затрагивающие сферу оперативно-разыскной деятельности (далее — ОРД), регулируются, помимо ведомственных нормативных актов, и нормами других отраслей права, без учета которых невозможно ее эффективное осуществление.

Современное законодательство позволяет определить содержание ОРД, ее задачи и принципы, конкретизировать исчерпывающий перечень оперативно-разыскных мероприятий (далее — ОРМ), основания, условия и порядок их проведения, определить перечень субъектов ОРД и т. д. Все это имеет весьма положительное влияние, поскольку помогает обеспечить реализацию институтов гражданского общества и демократического государства в правоохранительной деятельности, а также адаптировать оперативно-разыскные возможности субъектов ОРД к новым условиям современной реальности, развивающейся в условиях научно-технического прогресса и социально-экономического развития государства.

Между тем сказать, что правовое регулирование ОРД достигло своего совершенства, нельзя [2]. Этот вывод обусловлен как постоянным развитием общественных отношений, так и стоящими перед ОРД задачами по повышению эффективности ее осуществления, в том числе с учетом появляющихся возможностей науки и техники (например, п. 15 абз. 1 ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-разыскной деятельности» введен Федеральным законом от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ) [3].

Эти и другие обстоятельства порождают правовые пробелы, которые нередко становятся причиной возникновения судебных споров между представителями гражданского общества и субъектами ОРД [4]. Кроме того, нормативная неурегулированность становится

фактором, сдерживающим наступательность и инициативность оперативных подразделений при осуществлении этого вида деятельности. В соответствии с результатами интервьюирования 204 сотрудников из числа оперативных работников и руководителей подразделений ЭБиПК МВД России различных субъектов страны, проходивших повышение квалификации в Нижегородской академии МВД России в период с 1 февраля 2019 года по 2 октября 2021 года, (далее — результаты интервьюирования) 72,4 % опрошенных респондентов отметили несовершенство действующего нормативного правового регулирования ОРД в качестве одного из обстоятельств, существенно влияющих на эффективность борьбы с преступлениями.

Проблемам правового регулирования ОРД посвятили научные труды такие ученые, как В. М. Аتماжитов, В. Г. Бобров, А. О. Вагин, А. Ф. Возный, С. И. Гирько, Д. В. Гребельский, А. Г. Лекарь, В. А. Лукашов, Г. К. Синилов, К. В. Сурков, А. Ю. Шумилов и др. [5; 6]

Важно отметить, что К. В. Сурков [7] исследовал вопросы правового регулирования ОРД в рамках самостоятельной диссертационной работы на соискание ученой степени доктора юридических наук, что свидетельствует о высокой степени изученности данной проблематики.

Принципиальные положения теории ОРД стали научной основой для принятия Закона Российской Федерации от 13 марта 1992 года № 2506-1 «Об оперативно-разыскной деятельности в Российской Федерации» [8], а затем — Федерального закона от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-разыскной деятельности» [9] (далее — ФЗ «Об ОРД»), что имело и имеет большое значение для общества и государства.

Данные изменения обусловлены тем, что в указанных нормативных правовых актах впервые на законодательном уровне были определены правовые и организационные начала этого вида специфической правоохранительной деятельности государства. До 1992 года организация и тактика ОРД регламентировались подзаконными ведомственными нормативными актами. На законодательном уровне упоминание о возможности реализации оперативно-разыскных мер в борьбе с преступностью предусматривалось только частью 1 статьи 118 УПК РСФСР, а именно: на органы дознания возлагалось «*принятие необходимых оперативно-разыскных и иных ... мер в целях обнаружения преступлений и лиц, их совершивших*» [10].

Вместе с тем в регулировании общих положений данной деятельности участвуют нормы значительно большего перечня нормативных правовых актов: Конституции Российской Федерации, федеральных законов, а также принятых в соответствии с ними других нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти (ст. 2 Закона «Об ОРД»). Кроме того, для решения задач борьбы с преступностью в отдельных областях жизнедеятельности большое значение имеет правовое регулирование общественных отношений в той сфере, где совершаются данные противоправные деяния.

Регулирующее воздействие данных норм должно учитываться субъектами ОРД в процессе осуществления мероприятий организационно-тактического характера по выявлению и раскрытию соответствующих преступлений. Применительно к теме исследования — это группа нормативных правовых актов, регулирующих оборот в первую очередь безналичных денежных средств, и порядок предоставления сведений об этом различным субъектам правоохранительной и иной деятельности, включая и подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции (далее — ЭБиПК) МВД России.

Вопросы ведомственной кодификации нормативных правовых актов в сфере ОРД неоднократно поднимаются теоретиками ОРД [11], однако до настоящего времени практической реализации они так и не нашли. В этой связи ФЗ «Об ОРД» является основным нормативным правовым актом, который на законодательном уровне регулирует осуществление ОРД. В нем дано определение понятию ОРД (ст. 1), закреплены ее задачи (ст. 2), принципы осуществления (ст. 3), определен исчерпывающий перечень ОРМ (ст. 6), установлены правовые основания и условия проведения ОРМ (ст. 7, 8), в том числе требующие ведомственного и судебного санкционирования, информационное обеспечение и документирование ОРД (ст. 10), использование результатов ОРД (ст. 11), содействие граждан (ст. 17) и т. д.

Вместе с тем несмотря на значительный вклад в регулирование данных отношений, действующая редакция ФЗ «Об ОРД» имеет свои недостатки, непосредственно влияющие на эффективность деятельности подразделений ЭБиПК по борьбе с преступлениями экономической и коррупционной направленности.

Применительно к организации борьбы с преступлениями, предметом которых выступают безналичные денежные средства (ст. 159, 159¹,

159², 159³, 159⁵, 165, 171, 171¹, 172, 172², 174, 174¹, 176, 177, 187, 193¹, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 199¹, 199², 199³, 199⁴, 285¹, 285² УК РФ и др.) [12], наибольшее значение, по мнению 68,3 % респондентов проведенного интервьюирования, имеет необходимость дальнейшего совершенствования и достижения большей степени согласованности ряда нормативных правовых актов. В первую очередь речь идет о нормативных правовых актах, в том числе и ФЗ «Об ОРД», которые регламентируют порядок проведения ОРМ «Наведение справок» путем обращения в банки с запросами о предоставлении сведений, содержащих банковскую тайну. В качестве дополнительной аргументации можно отметить, что по результатам интервьюирования 97,9 % респондентов указали на необходимость проведения данного ОРМ в процессе выявления и раскрытия преступлений, предметом которых выступают безналичные денежные средства.

Суть проблемы сводится к тому, что сотрудники подразделений ЭБиПК, выступая в качестве субъекта ОРД, в силу сложившейся оперативно-служебной практики, а также в соответствии с требованиями положений Федерального закона от 2 декабря 1990 года № 395-1 (последняя редакция) «О банках и банковской деятельности» (далее — Закон о банках и банковской деятельности) и ведомственных нормативных актов, в отличие от других правоохранительных органов, не являющихся субъектами ОРД, обязаны получать судебное разрешение для обращения в банк (кредитную организацию) с требованием о предоставлении сведений, составляющих банковскую тайну. Это обстоятельство, с одной стороны, снижает степень оперативности получения необходимых данных (89,8 % респондентов), с другой — нарушает принцип равенства всех перед законом и судом (по результатам интервьюирования). Более того, из смысла слова «оперативный» следует, что субъекты ОРД должны бы получать необходимые сведения, включая и те, что содержат банковскую тайну, быстро, а точнее — быстрее иных уполномоченных на то субъектов. На практике все происходит с точностью до наоборот. Сложившаяся правоприменительная практика, по сути, дискриминирует сотрудников подразделений ЭБиПК, требуя от этих подразделений получения судебного санкционирования, в то время как подобные ограничения не распространяются, например, на работников налоговых органов, федеральной службы по финансовому мониторингу, которые

по роду своей деятельности не являются оперативными подразделениями.

Значимость разрешения сложившейся ситуации обусловлена двумя ключевыми обстоятельствами.

Во-первых, сведения, относимые к категории «банковская тайна», содержат важную информацию об одном из этапов механизма преступной деятельности, и без них установление и документирование преступления затруднительны. Часть этих сведений находится в выписке по движению денежных средств по расчетным и иным счетам. Она содержит информацию о дате, времени и месте проведения операции, о наименовании получателя и распорядителя (плательщика) денежных средств, об основаниях платежа, о лице, санкционировавшем данный платеж, и т. д. Сам факт перечисления средств с одного счета на другой, согласно пункту 5 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2017 года № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате», является моментом окончания преступления [13].

Во-вторых, рассматриваемое ОРМ позволяет вне зависимости от получения документов от контрагентов (получателя и распорядителя средств), от получения сведений от различных контролирующих или иных органов, например, Межрегионального управления Федеральной службы по финансовому мониторингу России, Федеральной налоговой службы России и др., самостоятельно получить и оценить сведения об отдельных финансовых операциях. Такая возможность помогает сотрудникам подразделений ЭБиПК до определенного времени сохранять втайне от заинтересованных лиц распорядителя и получателя средств факт оперативной заинтересованности, спланировать проведение иных ОРМ, правильно выбрать момент реализации имеющихся материалов, предварительно квалифицировать деяние и многое другое.

Основой для разрешения сложившейся ситуации могут выступать результаты анализа норм права с учетом силы их действия. Так, Конституция Российской Федерации не содержит положений, относящих банковскую тайну к категории охраняемых конституционных прав и свобод человека и гражданина, что исключает необходимость судебного санкционирования ОРМ, направленных на ее получение. Кроме того, статья 8 ФЗ «Об ОРД», характеризуя особые условия проведения ОРМ, не содержит положений, касающихся ОРМ «Наведение справок». Данное обстоятельство дает основания полагать, что

законодатель не видит каких-либо существенных (особых) условий его проведения.

Подобных ограничений нет и в Федеральном законе от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (далее — Закон о полиции), напротив, в пункте 6 части 1 статьи 13 Закона о полиции предусмотрено право полиции «на доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если выполнение служебных обязанностей по замещаемой должности связано с использованием таких сведений».

В то же время положения Федерального закона от 28 июня 2013 года № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» существенно изменили статью 26 Закона о банках и банковской деятельности и действовавший ранее порядок получения данных сведений.

Указанная статья стала содержать следующие нововведения: «Справки по операциям и счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по операциям, счетам и вкладам физических лиц выдаются на основании судебного решения кредитной организацией должностным лицам органов, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, при выполнении ими функций по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений по их запросам, направляемым в суд в порядке, предусмотренном статьей 9 Федерального закона от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»» [14].

Вместе с тем статья 26 Закона о банках и банковской деятельности некорректно ссылается на статью 9 ФЗ «Об ОРД» «Основания и порядок судебного рассмотрения материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий», поскольку из ее названия и содержания следует, что она регламентирует основания и порядок судебного рассмотрения материалов об ограничении конституционных прав граждан при правоведении ОРМ. Банковская тайна к таковым не относится. Кроме того, нормы статьи 9 ФЗ «Об ОРД» не содержат каких-либо положений относительно порядка судебного санкционирования проводимых ОРМ по получению сведений, составляющих банковскую тайну.

Выходом из сложившейся ситуации могло бы стать внесение изменений в положения статьи 26 Закона о банках и банковской деятельности, которые бы упразднили необходимость

судебного санкционирования получения сведений, составляющих банковскую тайну, а именно: приведение этой статьи в соответствие с Конституцией Российской Федерации, ФЗ «Об ОРД» (общими принципами осуществления ОРД) и Законом о полиции, из анализа которых следует необходимость судебного санкционирования проведения ОРМ «Наведение справок» при получении сведений, составляющих банковскую тайну.

Список источников

1. Алексеев С. С. Теория права. М.: Бек, 1995. 311 с.
2. Луговик В. Ф., Осипенко А. Л. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел: перспективы совершенствования правового регулирования. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/operativno-rozysknaya-deyatelnost-organov-vnutrennih-del-perspektivy-sovershenstvovaniya-pravovogo-regulirovaniya> (дата обращения: 21.09.2021).
3. О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности: федеральный закон от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.09.2021).
4. О пересмотре в кассационном порядке судебных актов по делу о признании незаконными действий должностных лиц по проведению оперативно-розыскных мероприятий по обследованию помещений: определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2017 г. № 308-КГ17-12689. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.09.2021).
5. Аتماжитов В. М., Бобров В. Г. Оперативно-розыскные мероприятия: актуальные вопросы теории и практики // Государство и право. 2005. № 3. С. 23—31.
6. Маслова А. А., Бабушкин А. А. Проблемы законодательного регулирования оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Оперативно-розыскная работа. 2018. № 3 (229). С. 79—88.
7. Сурков К. В. Оперативно-розыскное законодательство России: пути совершенствования и развития: дис. ... д-ра юрид. наук. М.: ВНИИ МВД РФ, 1997. 43 с.
8. Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации: закон Российской Федерации от 13 марта 1992 г. № 2506-1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.09.2021).
9. Об оперативно-розыскной деятельности: федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ.

Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.09.2021).

10. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР: утв. ВС РСФСР от 27 октября 1960 г.: в ред. Федерального закона от 18 декабря 2001 г. № 177-ФЗ // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40, ст. 592.

11. Луговик В. Ф. О возможности ведомственной кодификации в сфере оперативно-розыскной деятельности // Особенности законодательного и ведомственного нормативного правового регулирования оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел: материалы межведомственной научной практической конференции. Омск, 2018. С. 10—15.

12. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.09.2021).

13. О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2017 г. № 48. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.09.2021).

14. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям: федеральный закон от 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.09.2021).

References

1. Alekseev S. S. Theory of law. Moscow: Beck Publ., 1995. 311 p. (In Russ.)
2. Lugovik V. F., Osipenko A. L. Operational investigative activity of internal affairs bodies: prospects for improving legal regulation. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/operativno-rozysknaya-deyatelnost-organov-vnutrennih-del-perspektivy-sovershenstvovaniya-pravovogo-regulirovaniya> (accessed 21.09.2021). (In Russ.)
3. On amendments to the federal law “On Countering Terrorism” and certain legislative acts of the Russian Federation in terms of establishing additional measures to counter terrorism and ensure public safety: federal law no. 374-FZ of July 6, 2016. Access from the reference legal system “ConsultantPlus” (accessed 21.09.2021). (In Russ.)
4. On the revision of the cassation court acts on the case of recognition of the illegal actions of officials in the carrying out of operatively-search actions for inspection of the premises: the definition of the Supreme Court of the Russian Federation no. 308-KG17-12689 of September 25, 2017. Access from the reference legal system “ConsultantPlus” (accessed 21.09.2021). (In Russ.)
5. Atmazhitov V. M., Bobrov V. G. Operational investigative measures: current issues of theory and practice. *State and law*, 2005, no. 3, pp. 23—31. (In Russ.)

6. Maslova A. A., Babushkin A. A. Problems of legislative regulation of operational-search activity of internal affairs bodies of the Russian Federation. *Operational-search work*, 2018, no. 3 (229), pp. 79—88. (In Russ.)

7. Surkov K. V. Operational investigative legislation of Russia: ways of improvement and development. Dissertation... candidate of legal sciences. Moscow: Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation Publ., 1997. 43 p. (In Russ.)

8. On operational investigative activities in the Russian Federation: law Russian Federation no. 2506-1 of March 13, 1992. Access from the reference legal system "ConsultantPlus" (accessed 21.09.2021). (In Russ.)

9. On operational investigative activities: federal law no. 144-FZ of August 12, 1995. Access from the reference legal system "ConsultantPlus" (accessed 21.09.2021). (In Russ.)

10. The Criminal Procedure Code of the RSFSR: approved. Supreme Council of the RSFSR of October 27, 1960: ed. federal law no. 177-FZ of December 18, 2001. *Vedomosti of the Supreme Soviet of the RSFSR*, 1960, no. 40, art. 592. (In Russ.)

11. Lugovik V. F. On the possibility of departmental codification in the field of operational investigative activities. Features of legislative and departmental regulatory legal regulation of operational investigative activities of internal affairs bodies: materials of the interdepartmental scientific and practical conference. Omsk, 2018. Pp. 10—15. (In Russ.)

12. Criminal code of the Russian Federation: federal law no. 63-FZ of June 13, 1996. Access from the reference legal system "ConsultantPlus" (accessed 21.09.2021). (In Russ.)

13. On judicial practice in cases of fraud, misappropriation and embezzlement: resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation no. 48 of November 30, 2017. Access from the reference legal system "ConsultantPlus" (accessed 21.09.2021). (In Russ.)

14. On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation on countering illegal financial transactions: federal law no. 134-FZ of June 28, 2013. Access from the reference legal system "ConsultantPlus" (accessed 21.09.2021). (In Russ.)

Информация об авторе

Н. А. Телицын — кандидат юридических наук, доцент.

Information about the author

N. A. Telitcin — Candidate of Sciences (Law), Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 03.11.2021; одобрена после рецензирования 30.11.2021; принята к публикации 13.12.2021.

The article was submitted 03.11.2021; approved after reviewing 30.11.2021; accepted for publication 13.12.2021.