

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования**

«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический факультет

Кафедра

«Правоохранительная деятельность»

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему

**Предупреждение и раскрытие преступлений оперативными
подразделениями органов внутренних дел**

Студент _____ Круд Виталий Владимирович
(подпись, дата) (ФИО полностью)

Научный руководитель _____ Грачев А.А.
(подпись, дата) (фамилия, инициалы)

Нормоконтролер _____ Битюцкий Е.В.
(подпись, дата) (фамилия, инициалы)

Рецензент адвокат адвокатский кабинет _____ Храмцов В.И.
(должность, место работы) (подпись, дата) (фамилия, инициалы)

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ № _____).

Заведующий кафедрой _____ Свечников Н.И.
(подпись) (фамилия, инициалы)

Работа защищена с оценкой _____ (протокол ГЭК от _____ № _____).

Секретарь ГЭК _____ Козинченко Т.Н.
(подпись) (фамилия, инициалы)

Пенза 2018

Оглавление

Введение.....	3
1. Общие положения о предупреждении и раскрытии преступлений оперативными подразделениями органами внутренних дел.....	6
1.1. Правовой статус органов внутренних дел как субъекта предупреждения и раскрытия преступлений.....	6
1.2. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел в системе организации раскрытия и расследования преступлений.....	11
1.3. Правовые основы организации взаимодействия следователя и оперативного сотрудника полиции.....	24
2. Проблемные аспекты предупреждения и раскрытия преступлений оперативными подразделениями органами внутренних дел.....	31
2.1. Проблемы доказательной силы материалов оперативно-розыскной деятельности.....	31
2.2. Совершенствование механизма взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов при реализации результатов оперативно- розыскной деятельности по налоговым преступлениям.....	42
2.3. Тактико-правовые основы уголовно-процессуальной и оперативно- розыскной деятельности сотрудников органов внутренних дел (полиции) в стадии возбуждения уголовного дела.....	50
Заключение.....	60
Список литературы.....	65

Введение

Актуальность темы исследования проявляется в том, что задачей любого государства является обеспечение безопасности лиц, способствующих предупреждению и раскрытию преступлений. Основным предназначением органов внутренних дел Российской Федерации является предупреждение и раскрытие преступлений. Основную задачу по предупреждению и раскрытию преступлений выполняют оперативные подразделения органов внутренних дел Российской Федерации. Результативность предупреждения и раскрытия преступлений во многом является прямым следствием уровня и качества защищенности лиц, способствующих уголовному правосудию, которые могут стать объектом угроз, запугиваний, а также непосредственных волевых противоправных действий со стороны тех, кто крайне заинтересован остаться безнаказанным: подозреваемого, обвиняемого, подсудимого и их окружения.

Проблемы предупреждения и раскрытия преступлений оперативными подразделениями органов внутренних дел стали объектом исследования в трудах многих ученых, среди которых можно выделить следующих: Алистархов В., Ануфриева Е.А., Багаутдинов Ф.Н., Владимиров С.И., Волынский А.Ф., Воткин В.А., Гирько С.И., Григорьева М.А., Жук О.Д., Заславский В.Б., Зенкин А.Н., Зуев С.В., Ибрагимов А., Иванов П.И., Исиченко А.П., Колесников А.В., Ложкин Ю.А., Луговик В.Ф., Майстренко Г.А., Мальчук О.И., Маматов В.Г., Налбандян Р.Г., Омелин В.Н., Ортиков Е.В., Седельников П.В., Семенчук В.В., Скориков Д.Г., Соломатина Е.А., Спирин А.В., Тищенко Ю.Ю., Токарев М.Н., Усенко О.В., Федоров А.Н., Хатуаева В.В., Шевцова Л.В., Шкабин Г.С. и другие.

Целью работы является актуальное исследование проблемных аспектов предупреждения и раскрытия преступлений оперативными подразделениями органов внутренних дел, выявление новых путей совершенствования законодательства.

Задачами исследования выступают:

-анализ правового статуса органов внутренних дел как субъекта предупреждения и раскрытия преступлений;

- анализ оперативно-разыскной деятельности органов внутренних дел в системе организации раскрытия и расследования преступлений;

- анализ правовых основ организации взаимодействия следователя и оперативного сотрудника полиции;

- анализ проблем доказательной силы материалов оперативно-разыскной деятельности;

- анализ путей совершенствования механизма взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов при реализации результатов оперативно-разыскной деятельности по налоговым преступлениям;

- анализ тактико-правовых основ уголовно-процессуальной и оперативно-разыскной деятельности сотрудников органов внутренних дел (полиции) в стадии возбуждения уголовного дела.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи с предупреждением и раскрытием преступлений оперативными подразделениями органов внутренних дел.

Предметом исследования выступают нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие в связи с предупреждением и раскрытием преступлений оперативными подразделениями органов внутренних дел, а также правоприменительная практика.

Материалы данной работы могут быть использованы при чтении лекционных курсов и в практике преподавания курса правоохранительных органов в ВУЗах, при подготовке учебных и методических пособий для студентов и преподавателей. Материалы работы могут оказать помощь школьникам и студентам при подготовке к научным конференциям и семинарским занятиям, в написании рефератов, курсовых и дипломных работ, а также статей.

В работе использовался широкий круг источников и литературы, касающихся вопросов предупреждения и раскрытия преступлений оперативными подразделениями органов внутренних дел.

Методологическая база исследования сформировалась в результате изучения и использования большого теоретического и практического материала, нормативно-правовых актов, официальных документов, литературных источников и публикаций. Это вызвало необходимость применения разнообразных методов исследования, в числе которых системный, конкретно-исторический, структурно-функциональный, поисковый, а также метод сравнительного правоведения.

1. Общие положения о предупреждении и раскрытии преступлений оперативными подразделениями органами внутренних дел

1.1. Правовой статус органов внутренних дел как субъекта предупреждения и раскрытия преступлений

Одно из центральных мест в системе правоохранительных органов Российской Федерации занимают органы внутренних дел, которые выполняют значительный объем работы по охране общественного порядка, защите конституционных прав и свобод человека и гражданина, охране законных интересов государственных и негосударственных предприятий и организаций различных форм собственности и трудовых коллективов, по борьбе с преступностью и обеспечению законности.

Органы внутренних дел в пределах своих полномочий оказывают содействие в защите прав и законных интересов другим органам государственной власти, органам местного управления и муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности и должностным лицам этих органов и организаций.

Органы внутренних дел - это федеральные органы исполнительной власти, реализующие в рамках предоставленных полномочий на территории Российской Федерации защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений.

Органы внутренних дел в своей деятельности руководствуются Конституцией РФ¹, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»², иными федеральными

¹ Российская Федерация. Конституция (1993) // Российская газета. 1993. № 237.

² О полиции : федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, законами соответствующего субъекта РФ по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах его компетенции, нормативными правовыми актами МВД России.

Органы внутренних дел возглавляет Министерство внутренних дел Российской Федерации, которое подчиняется Президенту РФ по вопросам, отнесенным к его компетенции Конституцией РФ, а также Правительству РФ.

Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в том числе и в сфере миграции.

МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через входящие в его систему главные управления по федеральным округам, министерства внутренних дел республик, главные управления внутренних дел других субъектов РФ, управления (отделы) внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, управления (отделы) внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах, окружные управления материально-технического и военного снабжения, иные организации и подразделения, созданные в установленном законодательством Российской Федерации порядке для реализации задач, возложенных на органы внутренних дел.

Деятельность органов внутренних дел Российской Федерации осуществляется по следующим направлениям.

Административно-правовая - обеспечение порядка на улицах, площадях, в парках и других общественных местах городов и иных населенных пунктов; обеспечение безопасности дорожного движения (предупреждение и учет дорожно-транспортных происшествий, контроль и надзор за соблюдением правил, стандартов, технических и иных нормативов, допуск автотранспортных средств и прицепов к ним, а также водителей к участию в дорожном движении);

лицензионно-разрешительная деятельность в сфере занятия видами деятельности, производства работ (оказания услуг), подлежащих лицензированию в системе МВД РФ, контроль за их осуществлением; производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции органов внутренних дел; исполнение административных наказаний в случаях, установленных законом (содержание арестованных в административном порядке лиц в специальных приемниках ОВД и другие полномочия); деятельность по вопросам гражданства РФ, свободы передвижения, правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства (выдача и замена паспортов, регистрация по месту пребывания и жительства в РФ, оформление иностранным гражданам и лицам без гражданства документов на въезд, пребывание и проживание в РФ, предупреждение и пресечение незаконной миграции и другие полномочия)¹.

Поборьбе с преступностью - производство предварительного расследования по уголовным делам, отнесенным к компетенции ОВД; содержание подозреваемых, обвиняемых в изоляторах временного содержания, их охрана и конвоирование; розыск лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда, уклоняющихся от отбывания уголовных наказаний, без вести пропавших, идентификация неопознанных трупов, а также розыск похищенного имущества; экспертно-криминалистическая деятельность; оперативно-розыскная деятельность.

Иные направления: оказание в пределах своих полномочий содействия государственным органам, а также предприятиям, учреждениям, организациям независимо от форм собственности и общественным объединениям в осуществлении их прав и законных интересов; организация и осуществление неотложных мер по спасанию людей, оказанию им первой медицинской помощи, по охране имущества, оставшегося без присмотра, при авариях, катастрофах, стихийных бедствиях и других чрезвычайных ситуациях; охрана

¹Волынский А.Ф. Оперативно-розыскная деятельность в системе организации раскрытия и расследования преступлений // Российский следователь. 2017. № 21. С. 43.

основе договоров с физическими и юридическими лицами принадлежащего им имущества; справочно-информационная деятельность.

По решению Президента РФ сотрудники внутренних дел могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

Деятельность органов внутренних дел строится в соответствии с принципами уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма, гласности, на основе планирования, сочетания единоначалия в решении вопросов оперативно-служебной деятельности при их обсуждении, персональной ответственности каждого сотрудника, работника, подчиненных органов внутренних дел, подразделений и организаций за состояние дел на порученном участке, а также взаимодействия с другими органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями и гражданами¹.

Система подразделений органов внутренних дел Российской Федерации полномочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность определяет Приказ МВД России от 19.06.2012 № 608 (ред. от 29.09.2016) «О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России»².

Подразделениями, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность являются:

Подразделения уголовного розыска - в полном объеме, установленном Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

Подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции - в полном объеме, установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

¹ Правоохранительные и судебные органы России: учебник / В.С. Авдонкин, В.А. Бобренев, О.Н. Диордиева и др.; под ред. Н.А. Петухова, А.С. Мамыкина. М.: Российский государственный университет правосудия. 2015. С. 200.

² О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России : приказ МВД России от 19.06.2012 № 608 (ред. от 29.09.2016) // Российская газета. 2012. № 177.

Подразделения собственной безопасности - в полном объеме, установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

Подразделения по противодействию экстремизму - в полном объеме, установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

Подразделения по борьбе с преступными посягательствами на грузы - в полном объеме, установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

Подразделения по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите, - в полном объеме, установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

Подразделения по обеспечению взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств - членом Международной организации уголовной полиции - Интерпола и Генеральным секретариатом Интерпола - проведение по запросам международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств оперативно-розыскных мероприятий: опрос, наведение справок, отождествление личности¹.

Оперативно-поисковые подразделения - в полном объеме, установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

Подразделения специальных технических мероприятий (оперативно-технические подразделения) - в полном объеме, установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

Подразделения оперативно-розыскной информации - проведение оперативно-розыскных мероприятий: опрос, наведение справок, сбор образцов для сравнительного исследования, отождествление личности; использование конфиденциального содействия граждан.

Межрегиональные оперативно-розыскные подразделения территориальных

¹Волынский А.Ф. Оперативно-розыскная деятельность в системе организации раскрытия и расследования преступлений // Российский следователь. 2017. № 21. С. 43.

органов МВД России на окружном уровне - в полном объеме, установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

Подразделения по контролю за оборотом наркотиков - в полном объеме, установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

1.2. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел в системе организации раскрытия и расследования преступлений

Прошло уже 17 лет, как был принят УПК РФ. За это время в него внесено, по данным некоторых ученых, от двух до двух с половиной тысяч дополнений и изменений, что само по себе свидетельствует о несовершенстве не только отдельных положений этого основополагающего для организации раскрытия и расследования преступлений закона, но и в целом его концепции¹. Особенно наглядно это проявляется в регламентации системы доказательств и процесса доказывания (раздел III УПК РФ), а в частности использования при этом данных оперативно-розыскной деятельности.

Еще при обсуждении проекта УПК РФ, участником которого мне приходилось быть, обращалось внимание его авторов на то, что ими позаимствованы из уголовно-процессуального законодательства зарубежных стран некоторые принципы уголовного судопроизводства и ряд положений, касающихся его демократизации, гуманизации и либерализации, но при этом оставлены без внимания те методы, средства и формы деятельности правоохранительных органов, посредством которых там, в условиях рыночных социально-экономических отношений, обеспечивается реализация таких принципов. В частности, фактически оказалась искусственно исключенной из средств доказывания оперативно-розыскная деятельность.

¹Ищенко Е.П. О концептуальных недостатках Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации //Ищенко Е.П. О криминалистике и не только: Избранные труды. М.: Проспект, 2016. С. 90.

Самое простое объяснение такого положения связывается с упущениями законодателя, с происками адвокатского лобби, с настороженным отношением нашего общества к негласным методам и средствам собирания доказательств в уголовном процессе. И все это недалеко от истины, хотя причины тому многообразней, сложнее, а в историческом аспекте более глубокие. Они связаны с особенностями возникновения и развития системы правоохранительных органов и самым непосредственным образом зависят от уровня открытости и публичности методов и средств, реализуемых ими в деятельности по борьбе с преступностью¹.

Например, в США обеспечение безопасности поселений эмигрантов было их собственной проблемой. Избираемый ими из своего круга шериф пользовался широкой поддержкой всех поселенцев и действовал по принципу «для достижения цели все средства хороши». Отношение к негласным методам и средствам борьбы с преступностью при этом формировалось с позиций прагматизма, с учетом результатов деятельности детективных организаций, создаваемых на основе частной инициативы, в условиях доброжелательного их восприятия обществом и средствами массовой информации. Только в таких условиях мог появиться легендарный Аллан Пинкертон - эмигрант из Ирландии, организовавший в середине XIX в. сыскное бюро, в основе деятельности которого были негласные разведывательные методы и средства, результаты применения которых по прецедентному праву этой страны признавались доказательством².

Не менее показательна история зарождения уголовной полиции и ее негласной сыскной деятельности во Франции, которая связывается с именем Видока, бывшего каторжанина, трижды совершавшего побеги, а в 1810 г. организовавшего и возглавившего тайную полицию Парижа, названную «Сюрте» («Безопасность»). Реализуя принцип «преступность может уничтожить только сама преступность», Видок сформировал штат своих сотрудников

¹Волынский А.Ф. Оперативно-разыскная деятельность в системе организации раскрытия и расследования преступлений // Российский следователь. 2017. № 21. С. 43.

²Торвальд Ю. Век криминалистики. М.: Прогресс, 1990. С. 98.

исключительно из ранее судимых лиц, хорошо знавших преступный мир, его обычаи и традиции. Основным способом действий таких сотрудников было внедрение в преступные группы и собирание информации об их составе, о ролевых функциях ее членов, о совершенных и готовящихся ими преступлениях.

При этом успешная деятельность таких детективов, что очень важно, была предметом постоянного внимания средств массовой информации, с восторгом рассказывавших о раскрытии тяжких, вызвавших общественный резонанс преступлений.

Правоохранительные органы России изначально создавались не снизу, не самим народом, а указами «сверху» как органы государственного принуждения, совсем присущими им методами и средствами осуществляемой в этих целях деятельности, в том числе негласной, которая традиционно была лишена публичности, более того, негативно воспринималась обществом. И следует признать, порой не без оснований, поскольку ее закрытость как раз и способствовала проявлению негатива в ее осуществлении, начиная от целей и завершая методами и средствами их достижения. Уже в советское время одно упоминание в научной статье термина «оперативно-розыскная деятельность» (ОРД) исключало возможность ее опубликования в открытой печати. Так появились и получили широкое распространение, не только на бытовом, но и на официальном уровнях (в дискуссиях по законопроектам), пренебрежительные термины вроде «стукачества», «доносительства», весьма далекие от того, что реально представляет собой государственную оперативно-розыскную деятельность.

В советское время возрастающее негативное отношение к ОРД было связано с террором в годы культа личности, с последующим его разоблачением и борьбой с его последствиями. Сформированный в 50 - 60-х годах прошлого века миф об этой деятельности как одной из основных причин трагических событий, происходивших в нашей стране в предыдущие десятилетия, оказался удачной «находкой» для идеологов того времени, которой воспользовался и

законодатель. В результате в УПК РСФСР 1961 г. ОРД упоминается как одна из обязанностей органа дознания (ст. 118), а возможность ее осуществления связывается с обязательным и необязательным производством предварительного следствия (ст. ст. 119, 120) и остается назывной, т.е. ничего не сказано о доказательном значении данных ОРД, о порядке их легализации в уголовном процессе.

УПК РФ (2001 г.) в этом отношении оказался еще более «радикален». Судя по всему, гуманизация и либерализация уголовного судопроизводства в нем непосредственно связывались с искусственно созданными барьерами в части использования ОРД в раскрытии и расследовании преступлений, а ее данных - в процессе доказывания. В результате по общеуголовным делам, отмечается в различных исследованиях, данные ОРД фигурируют в качестве доказательств только по 4 - 5% приговоров судов, по экономическим преступлениям раза в два больше¹.

Но это далеко не 30%, которые обозначает В.Ф. Статкус, ссылаясь на опыт некоторых западноевропейских стран, отмечая при этом, что на эту деятельность «государством затрачиваются большие средства, намного превышающие расходы на содержание органов предварительного следствия», а использование ее возможностей в раскрытии и расследовании преступлений фактически блокируется несовершенством уголовно-процессуального законодательства. Так правоохранительные органы лишены важнейшего средства эффективной борьбы с преступностью. В конечном итоге, по его мнению, деньги «оказываются пущенными на ветер»², что в условиях рыночных социально-экономических отношений и переживаемой нашей страной кризисной ситуации имеет принципиально важное значение.

Впрочем, справедливости ради отметим, что реальное участие сотрудников оперативно-разыскных аппаратов в раскрытии преступлений, прежде всего тяжких и особо тяжких, многозначимей по сравнению с тем,

¹Жук О.Д. Сравнительно-правовые аспекты внедрения штатных негласных сотрудников в организованные преступные формирования // Российский следователь. 2017. № 17. С. 46.

²Статкус В.Ф. Следователь по особоважным делам. М.: Интеркрим-пресс, 2007. С. 41.

что находит отражение в приговорах судов. Однако приговор суда - это публичное признание не только вины человека, совершившего преступление, но и методов, средств ее установления. Таким образом, как минимум проявляется профилактическая роль ОРД - в общественном сознании формируется понимание: «Нет ничего тайного, что не становится явным».

Так, что не менее важно, дается публичная оценка деятельности сотрудников, осуществляющих ОРД.

Впрочем, следует признать, что утверждению мифа о «зловредной» роли ОРД в проявлении культа личности способствовала крайне слабая научная разработка организационных и правовых проблем этой деятельности. Уже после издания УПК РСФСР (1961 г.) ОРД воспринималась в общественном сознании как нечто таинственное, коварное и настораживающее. Только в 60-е годы после защиты докторской диссертации А.Г. Лекарем научные дискуссии по проблемам теории ОРД стали приобретать публичный характер, появились вполне обоснованные доводы о необходимости ее отпочкования от криминалистики и формирования как самостоятельной отрасли знания, что активно поддержал Р.С. Белкин и довольно успешно развивали в своих исследованиях А.И. Алексеев, Д.В. Гребельский, Г.К. Синилов и др., в частности доказывавшие государственно-правовой характер ОРД и необходимость ее законодательной регламентации.

Этому способствовали несколько позже талантливо вписавшиеся в оперативно-разыскную проблематику В.М. Аتماжитов, В.Г. Бобров, А.С. Вандышев, А.Ф. Возный, В.В. Волченков, И.А. Климов, В.А. Лукашов, Б.П. Смагоринский, А.Б. Утевский и др. Их исследования способствовали определению предмета теории ОРД, системы изучаемых ею закономерностей, формированию ее методологии. Однако только в середине 90-х годов, не без связи с подготовкой и изданием второй редакции Федерального закона об ОРД (1995 г.) и продолжавшейся разработкой проектанового УПК РФ, на эту деятельность обратили внимание ученые-правоведы иных ведомств, а не только правоохранительных.

Следует заметить, что наилучшим образом на легализацию ОРД в уголовном процессе, на обоснование ее исключительных возможностей в борьбе с современной (рыночной) преступностью сказывается одностороннее - сугубо следственное или, наоборот, абстрактное теоретико-философское определение и толкование понятия «организация раскрытия и расследования преступлений», причем неоднозначное в представлении разных ученых. Для одних это рациональный выбор расстановки и приложения сил, орудий и средств»¹, другие утверждают, что это процесс «создания умственной модели предстоящей и осуществляемой деятельности»², а некоторые полагают, что это «процессуально-руководство следователя ходом расследования и его участниками»³. Однако при этом остается неопределенной структурно-содержательная характеристика организации расследования преступлений и место в ней ОРД.

В теории ОРД организация раскрытия преступлений рассматривается, что вполне объяснимо, применительно в целом к деятельности оперативно-разыскных аппаратов, причем в аспекте управления, и к отдельным ее направлениям, касающимся формирования соответствующих сил и средств, тактики их использования в выявлении, раскрытии и расследовании преступлений.

Структурно-содержательную характеристику раскрытия и расследования преступлений следует давать, исходя из научно осмысленного, методологически выверенного определения «организации» в энциклопедических изданиях, где она представляется как:

- внутренняя упорядоченность, согласованность взаимодействия более или менее дифференцированных и автономных частей целого, обусловленного его строением;

¹Ларин А.М. Я - следователь. М.: Автограф, 2008. С. 343.

²Зеленский В.Д. О понятии и содержании организации расследования преступлений // Проблемы организации расследования преступлений: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Краснодар, 21 - 22 сентября 2006 г.). Краснодар, 2006. С. 2.

³Ищенко Е.П. Об организации предварительного расследования преступлений // Криминалистическое учение об организации расследования преступлений: формирование и практическая реализация: Материалы межвузовского научно-практического семинара (Москва, 25 марта 2014 г.). М., 2014. С. 18.

- совокупность процессов или действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимодействия частей целого;
- объединение людей, совместно реализующих некоторую программу или цель и согласованно действующих на основе процедур и правил.

В этой связи представляются деструктивными иногда проявляющиеся в литературе попытки противопоставить роль следователя и оперативных работников в раскрытии и расследовании преступлений. Каждый из них при этом выполняет свою важную и незаменимую роль, а их общая задача заключается в организации и осуществлении совместных согласованных действий. Неслучайно во всех вариантах приведенных определений организации ключевым представляется взаимодействие и согласованность действий «частей целого». В качестве «частей целого» выступают процессуальная деятельность, оперативно-разыскная деятельность, судебно-экспертная деятельность, технико-криминалистическая деятельность, в определенной мере это и административная деятельность¹.

Осуществляющие эти виды деятельности службы, учреждения, подразделения, аппараты обладают организационной самостоятельностью и характеризуются иерархической системой управления. Но все они сориентированы в их деятельности на единую конечную цель - предупреждение, раскрытие и расследование преступлений. Поэтому их взаимодействие фактически составляет основу организации осуществляемой в этих целях деятельности, которая в таком случае представляется как межнаучная - междисциплинарная проблема. Следовательно, ее решение в рамках любой отдельно взятой науки уголовно-правового цикла, в том числе криминалистики или теории оперативно-разыскной деятельности, просто невозможно. Об этом приходится говорить, поскольку подобные попытки, в частности в криминалистике, проявились и нашли выражение в виде «пятого

¹Волынский А.Ф. Организация раскрытия и расследования преступлений: проблемы и пути их решения // Российский следователь. 2016. № 1. С. 7.

раздела»учебника по данной учебной дисциплине, так и названного - «Организация раскрытия и расследования преступлений».

Как известно, предметами всех наук, в том числе уголовно-правового цикла, определяютсярамки их исследований, линии их разграничения, что важно для ихсамоопределения и самоутверждения в системе себе подобных, длясовершенствованияприсущих им методов,средств и форм деятельности. Но организацияраскрытия и расследованияпреступлений какцелоехарактеризуется своим общим для указанных наук предметомдеятельности и, соответственно, присущими ему комплексными, межнаучными, междисциплинарными проблемами, несомненно,болеесложными (по сравнению с узкопредметными), а вместе с тем чрезвычайно важными, по сути своей прорывными¹.

Необходимо признать, что представители наук уголовно-правовогоцикла и соответствующихвидов правоохранительной деятельности, определяющих содержание «частей» организации раскрытия и расследованияпреступлений как «целого»,исходя изобособленныхузкопредметных позиций, несмогли в свое время консолидированно,научнообоснованноотстоятьрегламентацию в УПК РФсистемыдоказательств и средств доказывания, соответствующей особенностям современной рыночной преступности, в частности имея в виду возможности ОРД. Ничего не смогли они предложить и затем, замкнувшись в своихузкопредметных рамках, кромемножества поправок и дополнений, зачастую не согласованныхмежду собой и с основным текстомзакона и не вполне соответствующих реалиям следственной практики².

Таким образом, не только искусственное, основанное на мифах ограничение возможностей ОРД в уголовном процессе, но и исторически сложившаясяобособленность всех наук уголовно-правового цикла отрицательносказывается насовершенствованииисполнительнойрегламентации ОРД и, соответственно, на организациираскрытия и расследования

¹Владимиров С.И. К вопросу о дефиниции«содействиегражданооперативнымподразделениям органов внутренних дел» //Актуальныепроблемыроссийского права. 2017. № 6. С. 195.

²Волынский А.Ф. Оперативно-разыскнаядеятельность в системеорганизациираскрытия и расследования преступлений //Российский следователь. 2017. № 21. С. 43.

преступлений, на профессиональной подготовке следователей и оперативных работников в учебных заведениях МВД РФ и других правоохранительных министерств и ведомств, а следовательно, на эффективности их практической деятельности. Обучаясь, они получают определенные знания по «частям», по предметам отдельных наук, но не в целом по предмету деятельности по раскрытию и расследованию преступлений.

Между тем напомним, что ключевым словом в определении организации раскрытия и расследования преступлений является «взаимодействие». Очевидно, что эффективность «целого» представляется эффективностью деятельности каждой из его «частей», но только при их должном взаимодействии «целое» приобретает качественно иное состояние.

В специальной литературе взаимодействие определяется как согласованные по месту, времени и целям действия субъектов раскрытия и расследования преступлений. При этом основная форма «согласования» действий, судя по содержанию п. 4 ч. 2 ст. 38 УПК РФ, заключается в праве следователя «давать органу дознания... обязательные для исполнения письменные поручения о проведении оперативно-розыскных мероприятий». И мало кого озадачивает тот факт, что, поданным различных исследователей, абсолютное большинство ответов представляют собой формальные отписки. А отсутствие такой переписки в уголовном деле рассматривается лицами, осуществляющими процессуальный надзор за его расследованием, как серьезное упущение, влекущее порой дисциплинарное наказание. Во избежание подобных последствий следователи (дознаватели) нередко пишут поручение, а вместе с тем и ответ на него. Ясно, что такое «взаимодействие», кроме напрасных временных затрат и лишних страниц в уголовном деле, мало что дает.

Нестимулирует оперативных сотрудников на активное взаимодействие со следователями и ст. 89 УПК РФ, фактически запрещающая использование данных ОРД в процессе доказывания. С этого и начинается ее текст. Следующее затем пояснение: «...если они не отвечают требованиям, предъявляемым к доказательствам настоящим Кодексом», - не вносит ясности,

поскольку такие требования изложены более чем в десяти статьях, и в основном без четко сформулированных критериев оценки даже таких категорий, как достоверность, относимость и допустимость. Чем, надо сказать, с успехом пользуются адвокаты, выступая защитниками по уголовным делам¹.

Не отличается определенностью и конкретностью ч. 2 ст. 163 УПК РФ, в которой декларируется, что «к работ следственной группы могут быть привлечены (а могут быть и не привлечены. - А.В.) должностные лица, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность». И это в то время, когда на практике для раскрытия и расследования тяжких и особо тяжких преступлений непременно создаются следственно-оперативные группы, а нередко и постоянно действующие.

Положение в части реализации возможностей ОРД в раскрытии и расследовании преступлений явно осложнилось после создания в нашей стране полисистемы правоохранительных министерств и ведомств вместо ранее действующей моносистемы. Показательна в этом отношении ситуация в которой оказался Следственный комитет РФ. Как известно, на него возложены задачи раскрытия и расследования тяжких и особо тяжких преступлений, которые без использования возможностей оперативно-розыскной деятельности просто невыполнимы. Поэтому он вынужден решать эту проблему на основе межведомственного взаимодействия, которое по определению системно организовать еще более сложно, чем внутриведомственное. Отдельные удачные факты, случаи - это еще не система².

Судя по всему, инициаторы создания полисистемы правоохранительных министерств и ведомств в нашей стране механически восприняли и перенесли на почву российских реалий опыт США, где действует более полтора десятка таких служб и ведомств. Но при этом не были учтены «сущие мелочи». Во-первых, особенности правовой системы США, принципиальные различия

¹Жук О.Д. Сравнительно-правовые аспекты внедрения штатных негласных сотрудников в организованные преступные формирования // Российский следователь. 2017. № 17. С. 46.

²Владимиров С.И. К вопросу о дефиниции «содействие граждан оперативным подразделениям органов внутренних дел» // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 6. С. 195.

нашего предварительного и оперативно-полицейского расследования, предполагающего реализацию имеющихся в распоряжении полиции всех гласных и негласных методов и средств, всего арсенала полицейской техники, вне зависимости от ведомственной принадлежности. А во-вторых, наша страна, так распорядилась историей, в отличие от США, окружена не всегда дружественными странами. Впрочем, возвращение в систему МВД России служб контроля за незаконным оборотом наркотиков и за миграционными процессами свидетельствует о понимании руководителями нашей страны нерациональности, ошибочности ранее принятых в этом отношении решений.

Растущие угрозы современной преступности объективно обуславливают необходимость создания в нашей стране сильной централизованной системы правоохранительных органов и одновременно формирования соответствующего правового регулирования их деятельности по предупреждению и расследованию преступлений. Прежде всего, это касается легализации ОРД как средства получения доказательств. Представляется, что решать эту проблему следует с учетом не только многовекового мирового опыта борьбы с рыночной преступностью, но и демографических, географических, экономических и тому подобных особенностей нашей страны, с пониманием того, что ОРД - очень тонкое и острое средство государственно-правовой деятельности. Образно говоря, она представляет собой медицинский скальпель: в руках хирурга - это средство избавления от боли, а в руках убийцы - средство совершения преступления. В чьих руках это средство окажется, зависит от законодателя, решения которого принимаются не иначе как под влиянием общественного мнения. Формирование такого мнения - одна из приоритетных, современных задач не только теории ОРД, но и других наук уголовно-правового цикла¹.

В этой связи заметим, что далеко не конструктивное значение имеют попытки «чистых» процессуалистов навязчиво и, прямо скажем, унижительно для оперативных работников подчеркивать определяющую роль следователей в

¹Волынский А.Ф. Оперативно-разыскная деятельность в системе организации раскрытия и расследования преступлений // Российский следователь. 2017. № 21. С. 43.

раскрытии и расследовании преступлений. У каждого из них свои задачи и своя особенная, незаменимая роль: для первых - раскрыть преступление, установить лицо, подозреваемое в его совершении; для вторых - тактически грамотно, процессуально выдержанно доказать виновность такого лица. Однако и те и другие изначально должны действовать совместно, согласованно. Это следует из приведенного выше понятия организации раскрытия и расследования преступлений. Кстати, наиболее выражены сторонники «чистого» уголовного процесса реализовали свои, прямо скажем, ошибочные убеждения по этому поводу, добившись его отделения в перечне научных дисциплин ВАК от ОРД и других отраслей науки, составляющих основ механизма доказывания в уголовном процессе.

Общество и законодатель не могут не понимать, что злоупотреблениям в сфере ОРД способствует ее закрытость и, как следствие, неэффективность судебного и общественного контроля за реализацией ее возможностей при раскрытии и расследовании преступлений. С этих позиций объяснимо и представляется вполне оправданным решение практически всех европейских стран, в том числе бывших советских республик, о включении оперативно-разыскных мероприятий в их УПК в виде отдельных глав о специальных (негласных) следственных действиях. При этом взаимодействие следователя с оперативными сотрудниками осуществляется в основном в форме совместных действий при непосредственном и жестком контроле суда. Кстати, в таком случае была бы как-то объяснима реализация в настоящее время в печати обсуждаемого предложения о создании института следственных судей.

Очевидно, что решение обозначенных выше проблем предполагает осуществление комплексных межнаучных исследований. Организовать такие исследования силами кафедр учебных учреждений МВД РФ и других правоохранительных ведомств практически невозможно, поскольку работающие на них ученые выполняют довольно объемную учебную нагрузку. В этом отношении представляется весьма поучительным опыт из истории кафедры ОРД ВШ МВД СССР.

В 1969 г. при этой кафедре была создана проблемная лаборатория. Небольшая по штату (5 человек), полностью укомплектованная бывшими адъюнктами кафедры, в основном завершившими свои диссертационные исследования и ожидавшими дня их защиты по плану работы диссертационного совета. Это были неординарно мыслящие, с серьезным и поучительным опытом практической работы сотрудники.

Посчастливилось трудиться в этом коллективе и мне. Изначально в этой лаборатории была создана атмосфера постоянного поиска. Она была местом непрекращающихся дискуссий. Более того, под ее влиянием преобразилась работа всей кафедры. Дежурным пунктом повестки дня ее заседаний стали обсуждения научных сообщений лаборатории. По материалам ее исследований ежегодно публиковался «Информационный бюллетень», ряд статей ее сотрудников был опубликован в специальном журнале по проблемам оперативно-разыскной деятельности, который издавался во ВНИИ МВД СССР. Важным результатом научно-исследовательской деятельности лаборатории была подготовка учебного пособия «Личный сыск», где он рассматривался не в виде метода ОРД, каковым представлялся ранее в учебном курсе по этой дисциплине и в научных публикациях, а как одна из организационно-правовых форм данной деятельности.

Представляется, что результаты деятельности данной лаборатории убеждают в необходимости аналогичной организации научных исследований обозначенных выше проблем, сформированных под влиянием мифов и предубеждений в отношении ОРД, и активно используемых криминальным сообществом и адвокатским лобби. Этому можно и необходимо противопоставить объективные, научно обоснованные факты. Наивно полагать, что их могут выявить, обобщить и систематизировать ученые-энтузиасты, работающие на кафедрах учебных учреждений. Необходим государственный заказ на такое исследование и соответствующая организация его выполнения.

1.3. Правовые основы организации взаимодействия следователя и оперативного сотрудника полиции

Любая сторона деятельности органов внутренних дел - и оперативно-розыскная, и дознание (предварительное следствие), и административная (управленческая) - не может успешно осуществляться, если она не опирается на правовую основу, на строжайшее соблюдение и четкое исполнение всеми сотрудниками системы МВД действующих законов и межведомственных нормативных актов¹.

Рассматривая правовой аспект организации взаимодействия, необходимо учитывать, что, вовлекаясь в совместную со следователями работу, особенно в режиме следственно-оперативной группы, оперативные уполномоченные ОБЭП, оставаясь субъектами оперативно-розыскных правоотношений, становятся субъектами и уголовно-процессуальных правоотношений. А это предопределяет целесообразность несения самими следователями к субъектам не только уголовно-процессуальных, но и оперативно-розыскных правоотношений, поскольку «нельзя быть носителем прав и обязанностей, реализуемых в уголовно-процессуальных правоотношениях, не будучи участником уголовного процесса»² (и, наоборот, в части, касающейся правоотношений оперативно-розыскных).

Правовой основой взаимодействия следователей и оперативных сотрудников полиции при выявлении и расследовании преступлений экономической направленности являются международные правовые акты (договоры, соглашения), ратифицированные Российской Федерацией, Конституция Российской Федерации, УПК РФ, Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», другие федеральные, в том числе конституционные, законы, постановления и определения Конституционного и Верховного судов Российской Федерации,

¹Викторов Б.А. Правовые основы деятельности органов внутренних дел. М.: Юридическая литература, 1979. С. 133.

²Божьев В.П. Уголовно-процессуальные правоотношения. М.: Юридическая литература, 1975. С. 171.

указания, инструктивные письма и приказы Генерального прокурора Российской Федерации и Министра внутренних дел Российской Федерации, Председателя Следственного комитета России (СК России), имеющие отношение к рассматриваемому вопросу.

Некоторые авторы дополняют указанный перечень указанием на Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», а также Положение об организации взаимодействия подразделений органов внутренних дел при раскрытии и расследовании преступлений, утвержденное Приказом МВД России от 26 марта 2008 г. № 280 (содноименным названием), хотя последний нормативный акт по состоянию на сегодняшний день уже устарел. При этом упоминаются они в контексте отстаиваемого совершенствования взаимодействия следователей и органов дознания¹, в то время как правильнее было бы говорить о взаимодействии следователей и органов, осуществляющих ОРД.

Для выявления наличия или отсутствия в правовой норме того внутреннего свойства, которое обозначается понятием «эффективность», - считают Ф.Н. Фаткуллин и Л.Д. Чулюкин, - надо обязательно изучать объект ее воздействия, определять соотношение его исходного, фактически достигнутого и идеально намеченного состояния². Высокоэффективными, продолжают они свою мысль, могут называться юридические нормы (институты, комплексы), которые дают при данных конкретных социальных условиях максимальный положительный результат при минимальных издержках, связанных с их функционированием.

Соглашаясь с представленным мнением в принципе, автор настоящей статьи тем не менее хотел бы привести в него некие коррективы, обусловленные целесообразностью интерпретации термина «эффективность» в

¹Липка Е.С. Правовые основы взаимодействия следователя с участниками следственно-оперативной группы при осмотре места происшествия // Закон и право. 2012. № 4. С. 86.

²Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. Казань: Изд-во Казанского университета, 1977. С. 23.

приложении к качеству деятельности. Что касается правовых норм, то здесь более приемлемым предстает термин «оптимальность», ибо правильная структура не гарантирует результат, но неправильная их поглощает и сводит на нет другие самые целенаправленные усилия.

Стратегически данная управляющая компонента должна проявляться в трех основополагающих составляющих: построение (пусть и временной) организационной структуры; установление отношений подчиненности и взаимосвязей; обеспечение взаимоотношений, т.е. распорядительство¹.

В обосновании сказанного можно привести анализ ряда методологически значимых норм федерального законодательства.

Так, говоря в п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ об органах внутренних дел как об органах дознания, законодатель не конкретизировал, какие структурные подразделения и службы данной многоуровневой и многофункциональной правоохранительной системы наделяются соответствующим процессуальным статусом и кто конкретно в органах внутренних дел может реализовывать полномочия органа дознания. Буквальное толкование норм УПК РФ не позволяет рассматривать какие-либо службы органов внутренних дел в качестве самостоятельных органов дознания², хотя данный тезис, надо заметить, никто и не отстаивает, поскольку правомочия органов внутренних дел не могут возлагаться на их структурные подразделения. Даже несмотря на установления п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ и ст. 1 Федерального закона об ОРД, толкующие понятия «орган» и «подразделение» как синонимы.

Сказанное подтверждается содержанием п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ, согласно которому к органам дознания отнесены и органы внутренних дел, и их структурные подразделения (отделы, отделения полиции).

Вслед за ним ст. 1 Федерального закона об ОРД провозглашает, что «оперативно-розыскная деятельность - вид деятельности, осуществляемой

¹Тохтарбаева С.М. Ситуационные структуры в органах внутренних дел: теория и методология использования // Закон и право. 2013. № 10. С. 107.

²Мичурина О.В. Концепция дознания в уголовном процессе Российской Федерации и проблемы ее реализации в органах внутренних дел: Монография. М.: МосУ МВД России, 2008. С. 264.

гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то настоящим Федеральным законом (далее - органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность)...».

С позиций теории управления отмеченные лексические приемы представляются недопустимыми, поскольку унивелируют смысловую нагрузку термина «организация» до уровня ее внутрискруктурного подразделения. А это обрекает на неудачу всякие позитивные намерения в рассматриваемом вопросе¹ (в русском языке термин «орган» толкуется как государственное или общественное учреждение (организация), а должностное лицо).

Понятно, что сама по себе организация (тот же ОМВД), формально представленная в УПК РФ в качестве многоликого участника уголовного процесса, не в состоянии осуществлять конкретные процессуальные действия и принимать самостоятельные решения без индивидуализированного должностного лица.

Отмеченные статутные метаморфозы порождают серьезные претензии к качеству уголовно-процессуального законодательства, одобряющего вхождение организации в уголовный процесс в качестве правоприменяющего органа. Благодаря этому в теории уголовного процесса, а также в отраслевом законодательстве и культивируются иллюзии, в соответствии с которыми органами дознания признаются и государственные органы, и отдельные должностные лица; абстрактные органы дознания уполномочиваются возбуждать уголовные дела и т.д.

Даже на основании исследования норм УПК РСФСР и Федерального закона об ОРД, констатировал одно время профессор М.П. Поляков, можно сделать вывод о том, что индивидуальному познанию в уголовном процессе и ОРД отводится совсем не много места, поскольку субъект уголовно-процессуального познания всегда предстает как орган: суд, орган

¹Бажанов С.В. Правовое положение подразделений следствия и дознания в уголовном процессе Российской Федерации // Российский следователь. 2007. № 1. С. 5.

предварительного следствия, орган дознания, орган, осуществляющий ОРД¹. В этом ошибочном подходе, сохраняющемся, кстати, в настоящее время и в УПК РФ, проявляется порочность правового регулирования отношений в сфере выявления и расследования преступлений экономической направленности, усугубляющаяся отсутствием в законодательстве самостоятельной статьи, регламентирующей юридический статус начальника органа дознания.

Говоря о правовых основах организации взаимодействия, нельзя оставить без внимания регулирование деятельности соответствующих субъектов.

Так, в соответствии с Положением об органах предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации», в органы предварительного следствия входят: Следственный департамент Министерства внутренних дел Российской Федерации, следственные части главных управлений МВД Российской Федерации по федеральным округам, следственные управления управлений на транспорте МВД Российской Федерации по федеральным округам, следственные управления (отделы) линейных управлений МВД Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, главные следственные управления (управления, отделы) МВД по республикам, главные управления, управления МВД Российской Федерации по иным субъектам Российской Федерации, следственные управления (отделы, отделения, группы) управлений, отделов МВД Российской Федерации по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, управлений, отделов МВД Российской Федерации по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, линейных отделов МВД Российской Федерации на

¹Поляков М.П. Уголовно-процессуальная интерпретация результатов оперативно-розыскной деятельности: Монография / Под ред. В.Т. Томина. Н. Новгород: Нижегородская правовая академия, 2001. С. 153.

железнодорожном, водном и воздушном транспорте, следственный отдел Управления МВД Российской Федерации на комплексе «Байконур» (п. 4).

Заметим, что в п. 8 указанной директивы обращается внимание на то, что одной из основных задач органов предварительного следствия является организационно-методическое руководство расследованием преступлений, подследственных следователям органов внутренних дел Российской Федерации, что с позиций теории управления представляется некорректным, поскольку руководят обычно не процессом (расследованием), а людьми.

К тому же категория «подследственность» увязывается не с преступлениями, а с уголовными делами.

Пункт 9 Положения, в частности, определяет, что в соответствии с возложенными на них задачами органы предварительного следствия осуществляют следующие основные функции: организуют взаимодействие следователей органов внутренних дел Российской Федерации с органами, осуществляющими оперативно-розыскную, экспертно-криминалистическую деятельность, дознание, прокурорский надзор и судебный контроль по уголовным делам¹.

В п. 15 Положения в контексте обсуждения структуры следственных управлений упоминаются такие организационно-штатные единицы, как отделы, отделения, группы, что в совокупности с ранее приведенными выдержками позволяет сделать ряд упреждающих замечаний.

Во-первых, текстуально наименование органов предварительного следствия следственными органами системы МВД Российской Федерации приводит к ситуации, когда один государственный орган (Следственный департамент) поглощается другим (МВД России).

Во-вторых, сами по себе органы предварительного следствия, строго говоря, не в состоянии организовывать взаимодействие «своих» следователей с органами, осуществляющими оперативно-розыскную и

¹Владимиров С.И. К вопросу о дефиниции «содействие граждан оперативным подразделениям органов внутренних дел» // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 6. С. 195.

экспертно-криминалистическую деятельность, поскольку для этого необходим компетентный субъект управления, обладающий соответствующими административно-распорядительными полномочиями.

В-третьих, вряд ли правильно характер взаимоотношений органов предварительного следствия и органов, осуществляющих прокурорский надзор (судебный контроль), называть взаимодействием, хотя они административно и независимы.

В-четвертых, согласно последним изменениям ч. 1 ст. 144 УПК РФ, потребность в организации взаимодействия теперь может возникать на этапе доследственной проверки, т.е. в стадии возбуждения уголовного дела.

Наконец, в-пятых, равное использование, но в разных юридических смыслах термина «следственные группы» приводит к путанице в понимании и толковании норм уголовно-процессуального права. Речь идет, с одной стороны, о следственных группах как об организационно-штатных единицах (п. 15 Положения), а с другой - о следственных группах, полномочных производить предварительное следствие по сложным и большого объема уголовным делам (ст. 163 УПК РФ).

Весьма неоднозначно понятие и субъекта ОРД, предлагаемое в юридической литературе, где отмечается, что в данном качестве выступает оперативно-розыскной орган - функционирующая в соответствии с оперативно-розыскным законодательством в рамках определенного правоохранительного органа (например, МВД) или специальной службы «...система его оперативных подразделений и должностных лиц, включая первых руководителей, предназначенная непосредственно полностью или частично осуществлять ОРД или ее контролировать».

2. Проблемные аспекты предупреждения и раскрытия преступлений оперативными подразделениями органами внутренних дел

2.1. Проблемы доказательной силы материалов оперативно-розыскной деятельности

В Российской Федерации в последнее время в связи с повышением требований судов к качеству доказательственной базы по уголовным делам увеличилось число случаев исключения судами доказательств, полученных в результате проведения оперативно-разыскных мероприятий. Складывающаяся следственно-судебная практика позволила определить ряд проблем, связанных с использованием материалов, полученных при проведении оперативно-разыскных мероприятий, в доказывании вины по уголовному делу.

Оперативно-разыскное мероприятие как способ установления лица, совершившего преступление, и как инструмент фиксации факта преступной деятельности определенного лица (лиц) наиболее часто осуществляется по делам о преступлениях коррупционной направленности (получение взятки, дача взятки, посредничество в даче и получении взятки), вымогательстве, мошенничестве, экстремизме, терроризме, незаконном обороте наркотических средств и огнестрельного оружия и другим, относящимся к категории тяжких и особо тяжких преступлений¹.

Возбуждение уголовных дел названной категории, как правило, предваряется проведением оперативно-разыскных мероприятий.

Под органом, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, в Российской Федерации понимаются учреждения правоохранительной системы, сотрудники которых наделены правом на проведение оперативно-разыскных мероприятий, имеющие статус юридического лица (например, главные управления, управления и отделы МВД России, Управления ФСБ России).

Основной правовой базой оперативно-разыскной деятельности являются Конституция Российской Федерации, Закон «Об оперативно-разыскной деятельности» № 144-ФЗ от 12 августа 1995 г., другие подзаконные нормативные акты федеральных органов государственной власти.

¹Соломатина Е.А., Трощанович А.В. Материалы оперативно-разыскной деятельности как доказательства, проблемы их использования // Российский следователь. 2018. № 2. С. 57.

Вышеназванный Закон определяет, что результаты оперативно-разыскных мероприятий передаются следователю, органу дознания или в суд на основании постановления руководителя органа, осуществляющего оперативно-разыскную деятельность, и в порядке, предусмотренном ведомственными нормативными правовыми актами. В частности, нарушение положений Инструкции о порядке представления результатов ОРД органу дознания, следователю или в суд, утвержденной совместным Приказом МВД Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной службы охраны Российской Федерации, Федеральной таможенной службы, Службы внешней разведки Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Следственного комитета Российской Федерации от 27 сентября 2013 г. № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68, в процессе подготовки и представления результатов оперативно-разыскной деятельности органу, осуществляющему предварительное следствие, может повлечь в суде признание доказательств, сформированных на их основе, недопустимыми¹.

Согласно названной Инструкции представляемые для решения вопроса о возбуждении уголовного дела результаты оперативно-разыскной деятельности должны содержать достаточные данные, указывающие на признаки преступления, содержать все сведения о порядке проведения оперативного мероприятия, способах документирования преступного деяния, используемых в процессе документирования, средствах объективного контроля, носителях полученной информации и всех иных фактах, имеющих значение при принятии решения о возбуждении уголовного дела.

Анализ практики расследования уголовных дел в подразделениях Следственного комитета России, возбуждение которых предreshалось проведением оперативно-разыскных мероприятий, позволил в процессе

¹Жук О.Д. Сравнительно-правовые аспекты внедрения штатных негласных сотрудников в организованные преступные формирования // Российский следователь. 2017. № 17. С. 46.

выработке методических рекомендаций выделить наиболее типичные ошибки¹, такие, как:

- оформление документов, связанных с проведением оперативно-разыскного мероприятия, не уполномоченным на то должностным лицом;
- отсутствие оснований, предусмотренных законом, для проведения оперативно-разыскного мероприятия, например по преступлению, отнесенному к категории небольшой тяжести;
- отсутствие решения суда на проведение оперативно-разыскного мероприятия в отношении лица, обладающего особым правовым статусом;
- неверное отражение в документах оперативно-разыскной деятельности статуса участвующих в нем лиц;
- провокация преступления;
- неверное название проводимого оперативно-разыскного мероприятия;
- незаконный досмотр лица;
- отсутствие постановления о предоставлении результатов оперативно-разыскной деятельности;
- отсутствие некоторых документов по фиксации результатов оперативно-разыскной деятельности;
- неправильное оформление изъятых документов, включая технические ошибки и исправления;
- несоблюдение требований закона к упаковке различных носителей информации, вещественных доказательств, изъятых в ходе проведенного оперативного мероприятия;
- отсутствие в постановлении о представлении результатов оперативно-разыскной деятельности перечня представляемых документов, предметов.

Таким образом, наиболее распространенной проблемой использования в доказывании по уголовным делам результатов оперативно-разыскной

¹Хаустова О.И., Соломатина Е.А., Трощанович А.В. Вопросы выявления провокаций преступления, допущенных сотрудниками правоохранительных органов при проведении ОРМ: Учебно-методический материал / Под ред. А.М. Багмета. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. С. 6.

деятельности являются ошибки, допущенные при оформлении материалов ОРМ.

Практика показывает, что значительное количество ошибок, нарушений закона, допускаемых органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, отражается в оперативно-служебных документах, представляемых следователю. Эти документы после их передачи содержатся в материалах уголовного дела, носят открытый характер, в связи с чем допущенные в них ошибки могут быть использованы стороной защиты с целью признания их недопустимыми доказательствами, что, в свою очередь, влечет исключение из числа доказательств и других, полученных в ходе предварительного следствия на основе материалов оперативно-разыскной деятельности¹.

В Следственном комитете России выработан определенный алгоритм действий следователя по оценке представленных следователю результатов оперативно-разыскных мероприятий и их носителей на предмет соответствия их требованиям законодательства и возможности их использования в ходе уголовного судопроизводства, в том числе с учетом требований, предъявляемых к этой деятельности Европейским судом по правам человека.

Во-первых, анализируя представленные материалы, следователь должен проверить, уполномоченным ли органом (должностным лицом) проведено каждое оперативно-разыскное мероприятие с учетом компетенции указанных органов, зафиксированной в федеральных законах, регламентирующих их деятельность.

Во-вторых, следователю необходимо оценить, проведены ли оперативно-разыскные мероприятия, предусмотренные Законом «Об оперативно-разыскной деятельности», во всех ли оперативно-служебных документах фигурируют те названия оперативно-разыскных мероприятий, которые перечислены в ст. 6 названного Закона. Для использования в уголовном судопроизводстве результатов оперативно-разыскных мероприятий важное

¹Шкабин Г.С. Уголовно-правовая характеристика обстановки проведения оперативно-разыскных мероприятий // Российский следователь. 2017. № 7. С. 22.

значение имеет правильное их наименование, например, недопустимым является проведение контрольной закупки вместо проверочной закупки и эксперимента вместо оперативного эксперимента.

В-третьих, следователю необходимо проконтролировать, имелись ли у оперативных сотрудников основания для производства оперативно-разыскных мероприятий и соответствуют ли основания, указанные в представляемых оперативно-служебных документах, требованиям Закона «Об оперативно-разыскной деятельности».

В-четвертых, оценивая представленный материал, следователь должен проверить, соблюдены ли условия для производства оперативно-разыскного мероприятия, которые можно разделить на три группы:

- необходимость вынесения постановления о проведении оперативно-разыскного мероприятия;
- необходимость получения разрешения суда на проведение оперативно-разыскного мероприятия;
- необходимость составления протокола по результатам проведения оперативно-разыскного мероприятия.

Статья 8 Закона «Об оперативно-разыскной деятельности» содержит четкий перечень оперативно-разыскных мероприятий, проведение которых осуществляется на основании постановления, утвержденного руководителем органа, осуществляющего оперативно-разыскную деятельность, - это оперативный эксперимент, оперативное внедрение, проверочная закупка предметов, веществ и продукции, свободная реализация которых запрещена либо оборот которых ограничен, контролируемая поставка предметов, вещества продукции, свободная реализация которых запрещена либо оборот которых ограничен. Иные, перечисленные в законе оперативно-разыскные мероприятия не требуют вынесения отдельного постановления для их проведения.

Данным постановлением действия такого лица заранее устанавливаются как совершаемые в рамках оперативного мероприятия и отграничиваются от действий, совершаемых им от своего имени. После вынесения постановления

лицо получает правовую возможность избежать уголовного преследования за совершение действий, формально подпадающих под признаки уголовно наказуемого деяния, но необходимых для документирования фактов преступной деятельности объекта оперативной разработки.

Подлинный экземпляр постановления о производстве одного из вышеперечисленных оперативно-разыскных мероприятий, согласно п. 10 Инструкции, должен передаваться следователю при представлении результатов оперативно-разыскной деятельности.

Как правило, нормы закона о необходимости вынесения постановления для проведения оперативно-разыскного мероприятия знают и правильно применяют на практике сотрудники оперативных подразделений. Однако известны случаи, когда доказательства, полученные в ходе оперативно-разыскного мероприятия, требующего вынесения постановления для своего проведения, были признаны судом недопустимыми из-за нарушения нормы ст. 8 Закона «Об оперативно-розыскной деятельности»¹.

Пример из практики: оперуполномоченным вынесено и согласовано с руководителем постановление о проведении оперативного эксперимента в отношении объекта оперативной разработки. При этом в резолютивной части постановления была указана конкретная дата, когда оперативный эксперимент должен был проводиться. В обозначенный в постановлении день оперативный эксперимент проведен не был, так как объект оперативной разработки перенес встречу на другое число. Во вновь определенный день оперативный эксперимент был проведен, а полученная в ходе него информация положена в основу доказательств по уголовному делу. При этом новое постановление о проведении оперативного эксперимента на новую дату не выносилось. Оперативный сотрудник действовал на основании первоначального постановления.

Суд посчитал, что при проведении оперативного эксперимента были нарушены требования ст. 8 Закона «Об оперативно-розыскной деятельности», в

¹Зуев С.В. Осмотр и изъятие электронных носителей информации при проведении следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий // Законность. 2018. № 4. С. 58.

связи с чем результаты данного мероприятия были признаны не имеющими юридической силы.

Таким образом, в случае если в резолютивной части постановления о проведении того или иного оперативно-разыскного мероприятия указана конкретная дата или период времени для его проведения, следователям надлежит проверять, осуществлялось ли ОРМ в эту дату или в этот период времени и не вышло ли за его пределы.

Статья 8 Закона «Об оперативно-разыскной деятельности» предусматривает также случаи необходимости санкционирования судом проведения определенных оперативно-разыскных мероприятий. При этом законодатель не перечисляет конкретные оперативно-разыскные мероприятия, для проведения которых необходимо разрешение суда, а формулирует два признака, при наличии которых требуется обращение в суд для получения санкции на проведение мероприятия.

К таким признакам закон относит следующее:

- возможность или неизбежность ограничения конституционного права человека на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической или почтовой связи;
- возможность или неизбежность ограничения конституционного права человека на неприкосновенность жилища.

Иными словами, любое оперативно-разыскное мероприятие, начиная от наблюдения и заканчивая оперативным экспериментом, ограничивающее указанные конституционные права человека и гражданина, может проводиться лишь при наличии соответствующего судебного решения. При этом закон содержит дополнительное условие, что документируемое противоправное деяние должно относиться к числу деяний, по которым производство предварительного следствия обязательно¹.

¹Соломатина Е.А., Трощанович А.В. Материалы оперативно-разыскной деятельности как доказательства, проблемы их использования // Российский следователь. 2018. № 2. С. 57.

В общем порядке получение судебного решения должно предшествовать проведению такого оперативно-розыскного мероприятия. Однако закон содержит исключение из данного правила, сформулированное следующим образом: «В случаях, которые не терпят отлагательств и могут привести к совершению тяжкого или особо тяжкого преступления, а также при наличии данных о событиях и действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности России, на основании мотивированного постановления одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, допускается проведение оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих указанные конституционные права граждан, с обязательным уведомлением суда в течение 24 часов». При этом, если в течение 48 часов с момента начала проведения такого мероприятия судебное решение не вынесено, орган, осуществляющий оперативно-розыскное мероприятие, обязан прекратить его проведение.

Иногда на практике возникают споры о том, следует ли представлять следователю копию судебного решения о производстве оперативно-розыскного мероприятия, поскольку она содержит гриф секретности. Данный спор разрешил Конституционный Суд России в Определении от 15 июля 2008 г. № 460-О-О, указав, что закрепленное в ч. 3 ст. 12 Закона «Об оперативно-розыскной деятельности» правило, согласно которому судебное решение на право проведения оперативно-розыскного мероприятия и материалы, послужившие основанием для его принятия, хранятся только в органах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, не означает запрет на приобщение копии такого решения к материалам уголовного дела, в котором в качестве доказательств используются результаты оперативно-розыскной деятельности; более того, результаты оперативно-розыскных мероприятий, проводимых на основании судебных решений, должны представляться следователю или в суд вместе с копиями этих судебных решений.

При оценке представленных следователем результатов оперативно-розыскных мероприятий должно быть учтено, как соблюдены

гарантии неприкосновенности отдельных категорий лиц в соответствии с действующим законодательством.

Таковыми лицами являются судьи всех уровней, депутаты всех уровней, дипломаты и адвокаты, следователи, прокуроры. Законами, устанавливающими статус указанных категорий лиц, предусмотрено, что проведение в отношении их любых оперативно-разыскных мероприятий возможно лишь на основании судебного решения.

Еще одной важнейшей проблемой использования оперативных материалов при расследовании уголовного дела, безусловно, является провокация преступления, т.е. осуществление подстрекательства, склонения, побуждения в прямой или косвенной форме к совершению каких-либо противоправных действий, что прямо запрещено соответствующим законом о порядке осуществления оперативно-разыскной деятельности.

Приняв на себя обязанность соблюдать требования Конвенции о защите прав человека и основных свобод, принятой в Риме 4 ноября 1950 г., Россия помимо соблюдения предусмотренных в ней гарантий прав и свобод приняла на себя обязательство исполнять требования Европейского суда по правам человека (далее - ЕСПЧ), который в своих постановлениях определил критерии законности оперативно-разыскных мероприятий, в частности, оперативного эксперимента как этапа преступной деятельности. Соответственно, суду необходимо установить основной момент - не спровоцировали ли оперативные службы совершение преступления, не они ли являлись инициаторами его совершения.

Согласно позиции ЕСПЧ проведенное ОРМ может считаться правомерным при условии, что заявление о провокации было тщательно проверено судом, с соблюдением ряда требований к процедуре такой проверки, и по результатам такой проверки было опровергнуто. При этом ЕСПЧ сформулировал требования, которым должна отвечать судебная проверка для установления, имела ли место в конкретном случае провокация преступления или нет, а именно: бремя доказывания возлагается на органы, осуществляющие

расследование; процедура проверки должна осуществляться на основе равенства сторон; сам факт признания вины не должен освободить суд от обязанности исследовать вопрос о наличии (отсутствии) провокации и др.

Так, в 2013 г. приговором суда Ленинградской области оправдан К., обвинявшийся следствием в совершении преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 290 и ч. 1 ст. 292 УК РФ. Из материалов уголовного дела следовало, что к врачу-хирургу поликлиники К. с просьбой о предоставлении листка нетрудоспособности без проведения медицинского освидетельствования обратился Э., действовавший в рамках проводимого ОРМ «оперативный эксперимент». На следующий день врач К. оформил в интересах Э. заведомо подложный листок нетрудоспособности и получил от него в качестве благодарности деньги в сумме 1 000 руб. В ходе судебного заседания установлено, что Э., оперуполномоченный отдела экономической безопасности и противодействия коррупции УМВД России, обращаясь к должностному лицу, фактически инициирует совершение им должностного преступления при отсутствии сведений о том, что тот такое преступление замыслил и подготавливал. Такие действия обоснованно признаны судом провокацией.

Говоря о проблеме провокации преступления, важно отметить правовую позицию ЕСПЧ о проведении повторных (неоднократных) проверочных закупок, а также мнение некоторых ученых-юристов. Такая проблема проявила себя преимущественно в российской практике, поскольку до настоящего времени неизжита «палочная» система отчетности оперативной работы, Европейский суд фактически не встречался с такими ситуациями, в связи с чем правомерным все-таки следует считать единичный факт оперативного мероприятия в отношении проверяемого лица, который будет соответствовать всем критериям его законности.

Так, следственными органами в отношении сотрудника таможни С. было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 290 УК РФ. В дальнейшем в отношении С. по рапортам об обнаружении признаков преступления и результатам ОРМ, представленным оперативными

сотрудниками, возбуждено еще шесть уголовных дел, которые были соединены в одно производство. Следствием установлено, что в течение семи дней С. лично получал от П. в качестве взятки от 2 700 до 4 000 руб. (всего 21 700 руб.) за обеспечение беспрепятственного перемещения из Республики Польша на таможенную территорию России товаров для личного пользования без уплаты таможенных платежей. Спустя два года расследования уголовное дело в отношении С. прекращено за отсутствием в его действиях состава преступления. В обоснование данного вывода следователем указано, что неоднократные оперативные мероприятия в отношении С. осуществлялись незаконно, преступная деятельность С. не была пресечена после проведения первого оперативного мероприятия, что указывает на признаки провокации, допущенные оперативными сотрудниками. Формально соответствовали закону лишь результаты первого оперативного мероприятия, однако объективных доказательств вины С. не было получено, поскольку С. после первого эпизода получения взятки не задерживался, полученные им в качестве взятки денежные средства и вещественные доказательства (незаконно перемещаемый товар) не изымались¹.

В завершение отметим, что анализируемые материалы практики использования оперативно-разыскных материалов в доказывании вины по уголовному делу показали, что некоторые нарушения можно было выявить уже на первоначальном этапе представления результатов оперативно-разыскной деятельности следователю, а инструментом профилактики подобных нарушений должностать более тесное взаимодействие подразделений, осуществляющих предварительное следствие, и органов, уполномоченных осуществлять оперативно-разыскную деятельность.

¹Соломатина Е.А., Трощанович А.В. Материалы оперативно-разыскной деятельности как доказательства, проблемы их использования // Российский следователь. 2018. № 2. С. 57.

2.2. Совершенствование механизмов взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов при реализации результатов оперативно-розыскной деятельности по налоговым преступлениям

На протяжении последних лет происходили существенные изменения в оценке роли результатов оперативно-розыскной деятельности (далее - ОРД) при выявлении налоговых преступлений (ст. ст. 198 - 199.2 УК РФ).

В период до 6 декабря 2011 г. сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, подготовленное на основании результатов ОРД, в соответствии с положениями ст. 140 УПК РФ могло являться поводом для возбуждения уголовного дела по налоговым преступлениям.

В дальнейшем УПК РФ был дополнен специальным поводом для возбуждения уголовных дел по налоговым преступлениям в виде материалов, направленных налоговыми органами в соответствии с налоговым законодательством. Данные изменения по своему замыслу должны были привести к уменьшению количества необоснованно возбужденных уголовных дел.

Изменения УПК РФ привели к невозможности прямого использования результатов ОРД для возбуждения уголовных дел по рассматриваемым преступлениям. Результаты ОРД предварительно необходимо было направлять в налоговые органы с целью инициирования проведения выездной налоговой проверки (далее - ВНП) в соответствии с совместным Приказом МВД России и ФНС России¹. В свою очередь, после проведения ВНП результаты ОРД в совокупности с материалами проверочных мероприятий могли быть направлены в подразделения Следственного комитета России (далее - СКР) для принятия процессуального решения о возбуждении уголовного дела.

¹Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений: приказ МВД России № 495, ФНС России № ММ-7-2-347 от 30 июня 2009 г. // Российская газета. 2009. № 173.

Введение специального повода неоднозначно оценивалось правоприменителями и научным сообществом. С.В. Бажановым¹ давалась негативная оценка возможности возбуждения уголовных дел по результатам исключительно ОРМ органов внутренних дел без проведения налоговых проверок. Автором указывалось, в частности, что уголовные дела без материалов налоговых проверок подчас попадают в режим долгосрочного расследования, в рамках которого следователям приходится восполнять пробелы в работе налоговых и оперативно-разыскных органов.

В свою очередь, О.Н. Куликова², напротив, указывала на негативные последствия отведения специального повода в связи с тем, что действия ФНС России носят гласный характер, а недобросовестный налогоплательщик имеет возможность скрыть следы противоправной деятельности. На наш взгляд, нельзя однозначно согласиться с данным мнением, т.к. несмотря на то, что ОРМ могут осуществляться как гласно, так и негласно, значительный объем информации по налоговым преступлениям собирается в результате гласных ОРМ.

В то же время О.Н. Куликовой справедливо указывалось, что в связи с длительностью сроков проведения ВМП и процедур обжалования решений налоговых органов на момент направления результатов ВМП в подразделения СКР зачастую истекают сроки давности.

В качестве иных недостатков специального повода можно было отметить:

- проблему возбуждения уголовных дел по ст. 199.2 УК РФ.

В связи с тем что в компетенцию налоговых органов не входит проведение проверочных мероприятий по выявлению фактов сокрытия денежных средств от взыскания задолженности по налогам и сборам, в результате оставался неразрешенным вопрос о том, что могло являться поводом для возбуждения уголовного дела;

¹Бажанов С.В. Особенности выявления, раскрытия и расследования налоговых преступлений // Налоги. 2015. № 5. С. 28.

²Куликова О.Н. Проблемные вопросы при рассмотрении сообщений о налоговых преступлениях и расследовании уголовных дел данной категории // Российский следователь. 2015. № 1. С. 3.

- фактическое установление трехлетнего срока давности независимо от тяжести налогового преступления.

В соответствии со ст. 89 НК РФ в рамках ВПП может быть проверен период, не превышающий трех календарных лет, предшествующих году, в котором вынесенное решение о проведении проверки. В связи с этим отсутствовала возможность использования результатов ОРД со сведениями о противоправной деятельности за более ранние периоды.

С целью усиления взаимодействия субъектов ОРД и налоговых органов в 2013 г. в ст. 11 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее - ФЗ об ОРД) были внесены изменения, предусматривавшие возможность направления результатов ОРД в налоговые органы для использования при реализации полномочий по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах. Было предусмотрено, что представление результатов ОРД налоговому органу осуществляется на основании постановления руководителя органа, осуществляющего ОРД, в порядке, предусмотренном ведомственными нормативными актами¹.

В то же время в межведомственной Инструкции, регламентировавшей представление результатов ОРД на момент принятия поправок, отсутствовал порядок направления результатов ОРД налоговому органу. Данное обстоятельство было характерно и для последующей версии Инструкции, регламентирующей указанные отношения.

Единственным ведомственным нормативным правовым актом, регламентировавшим направление материалов в налоговые органы, оставалась Инструкция о порядке направления материалов налоговыми органами в органы внутренних дел при выявлении обстоятельств, позволяющих предполагать совершение нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащего признаки преступления.

¹Зуев С.В. Осмотр и изъятие электронных носителей информации при проведении следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий // Законность. 2018. № 4. С. 58.

В то же время данная Инструкция регламентировала представление материалов только органами внутренних дел (далее - ОВД), обходя стороной иных субъектов ОРД.

Положения Инструкции распространялись на представление сведений, которые могут образовываться в ходе деятельности всех сотрудников ОВД, а не только оперативных подразделений. При этом в Инструкции не был урегулирован порядок рассекречивания результатов внегласных ОРМ. В свою очередь, закрепленная в Законе РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» возможность передачи сведений, составляющих государственную тайну, в практическом плане оставалась трудно реализуемой в связи с невозможностью использования секретных данных при подготовке решения о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности, носящего не секретный характер.

Несмотря на высказанные замечания, введение специального повода, на наш взгляд, дало стимул для усиления взаимодействия налоговых органов и ОВД. Комплексность ВМП, обусловленная тем, что данные проверки, как правило, проводятся за трехлетний период и по всем налогам, в купе с дополнительной информационной базой, полученной в ходе ОРД, способствовала формированию более качественных материалов для возбуждения уголовных дел.

При этом назревал вопрос о необходимости регламентации представления результатов ОРД в налоговые органы на ведомственном уровне.

Однако Федеральным законом от 22 октября 2014 г. № 308-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» специальный повод был исключен из УПК РФ, что привело к возвращению старого порядка возбуждения уголовных дел по налоговым преступлениям.

Произведенное изменение позволило субъектам ОРД избежать ранее рассмотренных проблем. Прямая реализация результатов ОРД оказалась более приемлемой для субъектов ОРД, т.к. позволила ускорить сроки проведения проверочных мероприятий и принятия процессуальных решений по ним. Кроме того, у налогоплательщика фактически нет возможности отменить результаты

проверок, проведенных в рамках ОРД (в отличие от процедуры обжалования решений налоговых органов в арбитражных судах).

В то же время, как уже было отмечено отечественным исследователем О.В. Назаровым¹, возврат к старому подходу увлечет засобой снижении стимулов для взаимодействия налоговых и правоохранительных органов при инициировании и проведении совместных ВМП.

Стоит отметить, что на практике и сейчас не всегда реализуется предусмотренная подп. 34 п. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и п. 2 ст. 36 НК РФ обязанность ОВД направлять материалы при выявлении обстоятельств, требующих совершения действий, отнесенных НК РФ к полномочиям налоговых органов Российской Федерации, в десятидневный срок со дня выявления указанных обстоятельств.

Порядок реализации данной обязанности исходя из прямой трактовки законодательства должен распространяться на все нарушения налогового законодательства. Справедливости ради отметим, что всеобщий характер обязанности не совсем оправдан, т.к. не предусматривает исключения для случаев, когда представление материалов может нанести ущерб интересам ОРД. Налоговые органы, в свою очередь, как показала практика 2011 - 2014 гг., не обладают достаточными ресурсами для реализации в рамках ВМП всего объема получаемых сведений.

В то же время, на наш взгляд, полный «разрыв отношений» может привести к негативным последствиям. Так, при получении сообщения о преступлении от органов дознания следователь должен направить соответствующий запрос в вышестоящий налоговый орган по отношению к налоговому органу, в котором состоит на налоговом учете налогоплательщик, с целью получения заключения о нарушении законодательства о налогах и сборах и о правильности предварительного расчета суммы предполагаемой недоимки по налогам и (или)

¹Назаров О.В. О проблемах, связанных с возбуждением уголовных дел о налоговых преступлениях // Адвокат. 2016. № 2. С. 41

сборам (если ранее уже была проведена ВМП) либо получения информации о том, что ВМП проводится в настоящее время либо вообще не проводилась.

В соответствии с ч. 8 ст. 144 УПК РФ при наличии повода и достаточных данных, указывающих на признаки преступления, уголовное дело может быть возбуждено и дополнения запрашиваемых сведений.

На практике может возникнуть ситуация, когда ВМП идет в данный момент либо планируется в ближайшее время. В случае вынесения решения о привлечении налогоплательщика к ответственности последний может воспользоваться процедурой обжалования (в вышестоящий налоговый орган, а затем в судебном порядке). Если взаимодействие налоговых органов и субъектов ОРД не осуществлялось, то в материалах ВМП будут отсутствовать результаты ОРД, содержащие дополнительные сведения о нарушении налогового законодательства¹.

В случае отмены решения налогового органа, а арбитражные суды на практике далеко не всегда встают на сторону налоговых органов, возникают основания для применения положений ст. 90 УПК РФ, согласно которой обстоятельства, установленные вступившим в законную силу решением суда, принятым в рамках гражданского, арбитражного или административного судопроизводства, признаются судом, прокурором, следователем, дознавателем без дополнительной проверки. Соответственно, в случае, если уголовное дело возбуждено по основаниям, идентичным тем, что указаны в отмененном решении налогового органа, это может привести к прекращению уголовного дела.

В то же время вынесение решения об отказе в возбуждении уголовного дела только по тому основанию, что ВМП не окончена либо идет обжалование ее результатов, также не является обоснованным. В любом случае при принятии процессуального решения следователем ставится в зависимость от будущего решения арбитражных судов.

¹Соломатина Е.А., Трощанович А.В. Материалы оперативно-разыскной деятельности как доказательства, проблемы их использования // Российский следователь. 2018. № 2. С. 57.

В результате можно признать необходимость дальнейшего совершенствования взаимодействия налоговых органов и субъектов ОРД по борьбе с налоговыми преступлениями.

В настоящее время по данному вопросу разработан проект Приказа МВД России, ФНС России «О порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности налоговому органу» (далее - проект). Согласно проекту в налоговый орган могут направляться результаты ОРД, полученные в ходе проведения ОРМ, при отсутствии угрозы причинения вреда интересам оперативно-служебной деятельности раскрытием такой информации¹.

Предполагается, что представление результатов ОРД налоговому органу будет осуществляться на основании постановления о представлении результатов ОРД налоговому органу. В случае необходимости может быть вынесено постановление о рассекречивании сведений, составляющих государственную тайну, и их носителей. Результаты ОРД будут направляться в налоговый орган в форме справки с изложением информации без раскрытия способов, тактики и методики ее получения, а также видов оперативно-розыскных мероприятий, в ходе которых она была получена.

Принятие данного проекта позволит усилить правовую базу рассекречивания и представления результатов ОРД, а также исключить возможность представления результатов ОРД, если это создает угрозу причинения вреда интересам оперативно-служебной деятельности.

В то же время проект данного нормативного правового акта, на наш взгляд, имеет определенные перспективы совершенствования.

Во-первых, данный проект регулирует взаимодействие исключительно между налоговыми органами и ОВД, не распространяясь на иных субъектов ОРД. При этом ранее рассмотренные положения ст. 11 ФЗ об ОРД характерны для всех субъектов ОРД и требуют регулирования в рамках межведомственного приказа.

¹Зуев С.В. Осмотр и изъятие электронных носителей информации при проведении следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий // Законность. 2018. № 4. С. 58.

Во-вторых, проект предполагает представление результатов ОРД в форме справки, не касаясь носителей информации. В данном случае могут возникнуть вопросы при формировании доказательственной базы налоговым органом и последующей их оценке судами в случае обжалования.

Согласно Постановлению Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 57 при исследовании и оценке представленной налоговым органом доказательственной базы по налоговым делам судам надлежит исходить из того, что материалы, полученные в результате осуществления ОРМ, могут использоваться налоговыми органами в числе других доказательств при рассмотрении материалов налоговой проверки или при осуществлении производства по делу о предусмотренных НК РФ налоговых правонарушениях, если соответствующие мероприятия проведены и материалы оформлены согласно требованиям, установленным ФЗ об ОРД.

В данной ситуации налоговый орган и суды не обладают сведениями о том, имелись ли основания для проведения ОРМ, а также о том, каким образом оформлялись их результаты, что может повлиять на формирование негативной судебной практики.

В-третьих, проект не предполагает отмену или изменение положений ранее рассмотренной Инструкции о порядке направления материалов налоговыми органами в органы внутренних дел при выявлении обстоятельств, позволяющих предполагать совершение нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащего признаки преступления. При этом положения проекта и Инструкции отчасти дублируют друг друга.

В завершение стоит отметить, что использование результатов ОРД в рамках выявления налоговых преступлений находится в стадии постоянного совершенствования. В данной ситуации необходимо не потерять межведомственные связи между налоговыми органами и субъектами ОРД (в первую очередь ОВД). Несмотря на наличие возможности самостоятельной реализации результатов ОРД, данные субъекты должны привлекаться к процессам планирования и проведения ВМП, в особенности в случаях, когда

предварительно можно говорить о совершении налогового преступления (об этом, в свою очередь, указано в письме ФНС России от 24 августа 2012 г. № АС-4-2/14007). Положительной тенденцией является совершенствование нормативной базы взаимодействия, а именно подготовка проекта ранее рассмотренного приказа.

2.3. Тактико-правовые основы уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности сотрудников органов внутренних дел (полиции) в стадии возбуждения уголовного дела

Стадия возбуждения уголовного дела считается начальной стадией уголовного процесса, в ходе которой должностные лица органов внутренних дел (полиции), исходя из поводов, перечисленных в ч. 1 ст. 140 УПК РФ, в режиме процессуальной проверки устанавливают наличие достаточных оснований для официального начала расследования.

В редакции рассматриваемой нормы просматривается известная доля небрежности со стороны законодателя. Выражается она в одновременном использовании терминов «заявление о преступлении», «сообщение о преступлении» (пп. 1 и 3 ч. 1) и «признаки преступления» (ч. 2), усугубляющимся повальным отождествлением потенциальными субъектами процессуальных проверок понятий «признаки преступления» и «признаки состава преступления»¹.

Процессуальная проверка не может быть ориентирована на удостоверение факта преступления, так как подобная задача не предусмотрена ее регламентом.

Однако ее целью не может признаваться и установление признаков преступления, поскольку по смыслу закона они должны содержаться в поводе.

В указанном противоречии проявляется главная методологически значимая загадка рассматриваемой стадии уголовного процесса, отягченная включенным

¹Белавин А.А. Процессуальные и организационные аспекты правового положения органов предварительного расследования России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2003. С. 14.

законодателем в ч. 2 ст. 140 УПК РФ оценочным, неприемлемым с позиций логики термином «достаточные основания». По общему правилу основания либо есть, либо их нет. Остальное, как и водится, от лукавого.

Раздел VII УПК РФ «Возбуждение уголовного дела» включает в себя две главы, однако тематически «увязанные» с данным правовым институтом нормы содержатся и в других разделах Уголовно-процессуального кодекса.

В юридической литературе наличествует мнение о том, что источники информации о преступлении служат поводами к возбуждению уголовного производства, а поводами к возбуждению уголовного дела они становятся лишь после процессуального оформления, регистрации и проверки¹. На взгляд автора настоящей статьи, подобные умозаключения надуманы, поскольку выражение «уголовное производство» не вписывается в рамки сформировавшегося уголовно-процессуального понятийного аппарата.

Сказанное дает основания для вывода о семантической несостоятельности словосочетания «возбудить уголовное дело» (читай: «породить преступление»), что не соответствует назначению уголовного процесса в рассматриваемой его стадии (ст. 6 УПК РФ).

Наиболее приемлемым здесь видится выражение «возбудить (в смысле - начать) производство по уголовному делу», означающее одно из решений, принимаемых по итогам процессуальной проверки сообщения о преступлении (п. 2 ч. 1 ст. 145 УПК РФ)².

Все источники информации о преступлении УПК РФ объединил единым термином - сообщения, которые согласно п. 43 ст. 5 УПК РФ дифференцируются на три основных вида:

- заявление о преступлении;
- явка с повинной;
- рапорт об обнаружении признаков преступления (выделено автором. -

С.Б.).

¹Павлов Н.Е. Возбуждение уголовного производства. М., 2007. С. 10.

²Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 18.

В наиболее развернутом виде они продублированы в ч. 1 ст. 140 УПК РФ, где к указанному перечню добавлен четвертый: постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании.

Согласно ч. 1.1 ст. 140 УПК РФ поводом для начала официального расследования налоговых преступлений, предусмотренных статьями 198 - 199.2 УК РФ, признаются только те материалы, которые направлены налоговыми органами в соответствии с законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела¹.

В теории уголовного-процессуального права поводы именуются по-разному: юридическими фактами, первичными сведениями, источниками, из которых получают информацию о преступлении; поводами для проверки необходимости возбуждения расследования и проч.

Анализ складывающейся практики показывает, что заявление является наиболее распространенным способом обращения граждан в органы внутренних дел (п. 43 ст. 5, ч. 1 ст. 140, ч. 1 ст. 141 и другие нормы УПК РФ).

Процессуальная проверка, как принято считать, способствует своевременному началу расследования, успешному его ходу, в то время как запоздалое реагирование на сообщение исключает возможность раскрытия преступления «по горячим следам», приводит к утрате доказательств и обрекает все благие начинания сотрудников органов внутренних дел (полиции) в данном вопросе на неудачу.

В теории уголовного права преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК РФ под угрозой наказания. Некоторыми авторами оно интерпретируется как явление, а состав преступления - как понятие о нем. При этом в пику законодательной дефиниции почему-то утверждается, что понятие о явлении (здесь - о преступлении)

¹Бажанов С.В. Особенности отказа в возбуждении (прекращения) уголовного дела (преследования) в ходе процессуальных проверок и расследования налоговых преступлений // Российский следователь. 2011. № 14. С. 10.

должно включать в себя все признаки последнего, в то время как состав преступления отражает лишь их часть.

Иногда преступление ставится в соответствие философской категории единичного, норма права, устанавливающая ответственность за него - философской категории общего, а состав преступления - философской категории особенного, представляющей собой переходное звено между общим и единичным.

В определении состава преступления доминируют два подхода. Первый позиционирует его как «состав закона» - совокупность предусмотренных УК РФ (уголовно-правовой теорией) признаков конкретного деяния, юридическую абстракцию - модель преступного поведения, включающую в себя четыре обязательных элемента - объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону.

Второй - как совокупность элементов и их признаков, именно образующих преступление. Здесь он не противопоставляется преступлению, а представляет собой ту его юридически значимую часть, которая является характерной для всех деяний некоего рода. Именно на данном подходе основываются нормы УК РФ и УПК РФ, а также судебно-прокурорская и следственно-оперативная практика, идентифицирующие понятия «преступление» и «состав преступления».

В силу изложенного сторонники юридико-семантической конструкции «признаки состава преступления» и не разводят ее с выражением «признаками преступления», подспудно допуская возникновение некоего нового феномена «признаки элементов состава преступления», продуцирующего очередную беспредметную дискуссию.

На взгляд автора настоящей статьи, отмеченные отождествления совершенно неправомерны, поскольку ч. 2 ст. 140 УПК РФ изложена в предельно доступной форме: «Основанием для возбуждения уголовного дела является наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления». Если бы разработчики Уголовно-процессуального кодекса

хотели сказать о признаках состава преступления, наверное, они так бы и сделали¹.

Перечисляя в ч. 1 ст. 140 УПК РФ поводы к возбуждению уголовного дела, законодатель свои установления адресовал не только должностным лицам органов внутренних дел (полиции), но и (потенциально) самым широким слоям населения, даже несмотря на то, что они (эти слои) к указанному законодательному акту обращаются в исключительных случаях. Дело в том, что, направляя в органы внутренних дел заявление (сообщение) о преступлении (в случае обнаружения, например, сотрудником банка поддельной денежной купюры) или о его признаках (например, при выявлении ревизорами факта недостачи денежных средств), инициатор, как правило, по собственному разумению оценивает формируемые им сведения в качестве таковых. При этом в подавляющем числе случаев никакого представления о признаках состава (признаках элементов состава) преступления он конечно же не имеет. И это абсолютно нормально.

К тому же, по логике закона, признаки преступления должны содержаться в любом поводе вне зависимости от его вида. Иначе зачем тогда уважаемые граждане стали бы обращаться за защитой своих и тем более чужих нарушенных преступлением интересов в органы уголовной юстиции?

Исторически следственная практика в данном вопросе складывалась далеко не однозначно и, с поправкой на социальные, демографические и прочие факторы, с конца 60-х годов прошлого (XX) века пошла по пути проведения различными должностными лицами органов внутренних дел процессуальных проверок. Целью последних было (и остается) установление содержащихся в поводе достаточных данных, указывающих на признаки преступления (оснований - по формулировке законодателя).

Таким образом, исходя из предписаний ч. 1 ст. 140 УПК РФ, должностные лица органов внутренних дел (полиции), обнаруживая повод к

¹Зуев С.В. Осмотр и изъятие электронных носителей информации при проведении следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий // Законность. 2018. № 4. С. 58.

возбуждению уголовного дела, который, повторимся, должен содержать как минимум признаки преступления, вплоть до настоящего времени принуждаются к проведению процессуальных проверок на предмет их же (признаков) и установления, поскольку наличие в деянии состава преступления, по общему правилу, удостоверяется в стадии предварительного расследования (если удастся).

Такое состояние законодательства не лучшим образом сказывалось на качестве ведомственного нормативно-правового регулирования¹. В качестве примера можно привести Инструкцию о порядке проведения проверок организаций и физических лиц при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, связанного с нарушением законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, утвержденную Приказом МВД России от 16 марта 2004 г. № 177, и Инструкцию о порядке проведения сотрудниками милиции проверок и ревизий финансовой, хозяйственной, предпринимательской и торговой деятельности, утвержденную Приказом МВД России от 2 августа 2005 г. № 636 (в редакции 2007 года), ныне отмененные.

В резолютивных частях обеих директивных документов содержались однотипные рекомендации о решениях, которые предписывалось принимать сотрудникам органов внутренних дел по завершении проверок (ревизий); «...наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления, связанного с нарушением законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, или регулировавшего финансовую, хозяйственную, предпринимательскую и торговую деятельность, а также влекшего уголовную ответственность, предоставляло им полномочия на проведение проверок (ревизий) в целях установления этих же достаточных данных», то есть обстоятельств, являвшихся согласно ч. 2 ст. 140 УПК РФ основаниями для возбуждения уголовного дела.

¹Бажанов С.В. Стоимость уголовного процесса // Российский следователь. 2012. № 9. С. 16.

Логическим завершением описываемой административной практики мог явиться соответствующий акт об отсутствии нарушений законодательства, то есть обстоятельств, изначально являвшихся основаниями для проверок (ревизий), - п. 14 Приказа МВД России от 16 марта 2004 г. № 177 и п. 22 Приказа МВД России от 2 августа 2005 г. № 636 (в редакции от 13 сентября 2007 г.)¹.

Может быть, поэтому после принятия Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности» указанные нормативные правовые акты потеряли свою актуальность. И слава богу.

В пп. 1 и 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ декларируется, что уголовное дело не может быть возбуждено, а возбужденное подлежит прекращению в случаях отсутствия события или (соответственно) состава преступления.

Используемое законодателем выражение «событие преступления» представляется неудачным, поскольку многочисленные гуманитарные исследования в этой области показывают, что термин «событие» актуализировался впервые в исторической науке, представлявшей процесс общественного развития в виде множества фрагментов прошлого. Более приемлемым является понятие факта, которое с точки зрения общей теории права (в широком смысле) может означать синоним истины, событие или результат, реальное, а не вымышленное, конкретное и единичное в противоположность общему и абстрактному.

Юридический факт - это такое обстоятельство, поступок, состояние, которому закон придает юридическое значение (юридически значимое событие/деяние), проявляющееся в его влиянии на возникновение, развитие, приостановление и прекращение правоотношений.

¹Бажанов С.В. Правовой режим проверок финансово-хозяйственной, торговой и предпринимательской деятельности экономических субъектов Российской Федерации // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2010. № 11. С. 48.

В правовой науке выделяют следующую структуру юридических фактов:

- события, происходящие вне воли субъектов (стихийные бедствия, трагические случайности и стечения обстоятельств, обстоятельства непреодолимой силы);

- деяния, сознательно или бессознательно совершаемые субъектами правоотношений (в форме действий или бездействия), подразделяющиеся на две группы:

- а) правомерные - юридические акты и поступки;

- б) неправомерные - правонарушения (и в их числе - преступления).

В силу изложенного используемое законодателем словосочетание «событие преступления» представляется некорректным, поскольку преступление не может именоваться событием; оно есть юридически значимый факт (в форме деяния). Поэтому в п. 1 ч. 1 ст. 24 УПК РФ правильнее было бы говорить о факте преступления, или, если короче и проще, о преступлении.

В контексте изложенного наиболее удачной, хотя и банальной, редакцией описываемой нормы должна была бы стать следующая: «Уголовное дело не может быть возбуждено, а возбужденное подлежит прекращению за отсутствием преступления» (кто бы спорил?).

Отсутствие же в деянии состава преступления подразумевает более сложные ситуации изначального (стороннего) наблюдения тем или иным членом социума признаков преступления (собственно преступления), в последствии юридически не подтверждающихся в силу, например, выявившейся не деликтоспособности лица, его совершившего.

Можно ли (и стоит ли) сравнивать такие выражения, как «событие преступления» («факт преступления») и «состав преступления»? Ответ на данный вопрос в форме вопроса напрашивается сам собой - почему бы и нет?

Однако формальная логика допускает сравнение лишь подпадающих под него объектов, явлений (одного порядка), например преступлений - с правонарушениями или проступками. В противном случае неминует очередная

бесперспективная полемика на предмет поиска отличий художественной литературы от иностранной и т.д.

В представленных словосочетаниях термин «преступление» является общим (узнаваемым) для всех терминологических выражений. Поэтому подвергать анализу следует исключительно такие понятия, как «событие», «факт» и «состав», что не представляет особой сложности.

Словарная же расшифровка искусственно усложненного понятийного аппарата, используемого в ч. 2 ст. 140 УПК РФ, низводит отстаиваемую его адептами интерпретацию редакции рассматриваемой нормы к каламбуру, которая предстает в неприглядном виде: «Основанием для возбуждения уголовного дела является наличие достаточных данных, указывающих на признаки совокупности признаков» - или еще интереснее: «Основанием для возбуждения уголовного дела является наличие достаточных данных, указывающих на признаки элементов совокупности признаков»¹.

Учитывая сказанное, следовало бы изменить редакцию ч. 1 ст. 73 УПК РФ, согласно которой при производстве по уголовному делу подлежит доказыванию прежде всего событие преступления (время, место, способ и другие обстоятельства), причем не просто событие как явление, запечатлевшееся в объективной реальности, а именно событие преступления в его юридически значимых признаках.

¹Бажанов С.В. Совершенствование понятийного аппарата стадии возбуждения уголовного дела // Вестник Академии права и управления. 2012. № 29. С. 31.

Заключение

Проведенное исследование предупреждения и раскрытия преступлений оперативными подразделениями органов внутренних дел позволило сделать следующие выводы и предложения.

Систему подразделений органов внутренних дел Российской Федерации полномочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность определяет Приказ МВД России от 19.06.2012 № 608 (ред. от 29.09.2016) «О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России».

Подразделениями, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность являются:

Подразделения уголовного розыска - в полном объеме, установленном Федеральным законом от 12 августа 1995 г. №144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

Подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции - в полном объеме, установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

Подразделения собственной безопасности - в полном объеме, установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

Подразделения по противодействию экстремизму - в полном объеме, установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

Подразделения по борьбе с преступными посягательствами на грузы - в полном объеме, установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

Подразделения по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите, - в полном объеме, установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

Подразделения по обеспечению взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств - членов Международной организации уголовной полиции - Интерпола и Генеральным секретариатом Интерпола - проведение по запросам международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств оперативно-розыскных мероприятий: опрос, наведение справок, отождествление личности .

Оперативно-поисковые подразделения - в полном объеме, установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

Подразделения специальных технических мероприятий (оперативно-технические подразделения) - в полном объеме, установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

Подразделения оперативно-розыскной информации - проведение оперативно-розыскных мероприятий: опрос, наведение справок, сбор образцов для сравнительного исследования, отождествление личности, использование конфиденциального содействия граждан.

Межрегиональные оперативно-розыскные подразделения территориальных органов МВД России на окружном уровне - в полном объеме, установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

Подразделения по контролю за оборотом наркотиков - в полном объеме, установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

Проведенное исследование позволило сделать следующие предложения по совершенствованию законодательства.

В соответствии с частью пятой статьи 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» выдача кредитной организацией должностным лицам органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность сведений составляющих банковскую тайну, производится на основании судебного решения.

Действующая редакция статьи 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» содержит большой перечень органов и должностных лиц, по запросам которых, выдаются справки по операциям и счетам юридических и физических лиц без судебного решения.

Часть пятая статьи 26 в действующей редакции регламентирует порядок выдачи справок должностным лицам органов, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность (далее - ОРД) на основании судебного решения.

Предлагаемая редакция законопроекта не отменяет существующий порядок, а вносится с целью устранения несогласованности норм федеральных

законов, создающих сложности при получении органами, осуществляющими ОРД сведений, составляющих банковскую тайну для достижения целей ОРД и уточнения порядка получения информации.

В соответствии с пунктом 4 статьи 5 Закона «О государственной тайне», сведения в области ОРД составляют государственную тайну.

Статьей 4 этого же Закона, на суды возложена обязанность, обеспечить в ходе рассмотрения дел защиту государственной тайны.

В статье 12 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» дублируются положения статьи 5 Закона «О государственной тайне», устанавливается правило, по которому судебное решение на право проведения ОРМ и материалы, послужившие основанием для принятия такого решения, хранятся только в органах, осуществляющих ОРД и могут представляться суду, надзирающему прокурору, следователю и органу дознания, в производстве которых находится уголовное дело и другим органам осуществляющим ОРД. Этот перечень исчерпывающий.

В статьях 8 и 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» регламентированы условия проведения ОРМ, основания и порядок судебного рассмотрения материалов о проведении ОРМ: судья проверяет наличие оснований для проведения ОРМ и соответствия целям и задачам, установленным в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности».

Следует заметить, что речь идет только о действиях, ограничивающих конституционные права граждан.

Институт банковской тайны по своей природе имеет публично-частный характер и направлен на обеспечение условий для эффективного функционирования банковской системы и гражданского оборота, и не регулирует вопросы ОРД.

Конституционность положения статей 8 и 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» неоднократно были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ: Постановление Конституционного

Суда РФ от 09.06.2011 № 12П, Определение Конституционного Суда от 14.06.1998, от 20.10.2005, от 24.01.2006, от 08.02.2007 и т.д.

Правовая позиция Конституционного Суда РФ состоит в том, что ограничения конституционных прав допускаются только на основании судебного решения. Такие решения принимаются в рамках судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, с учетом специфики задач ОРД, работа строится на принципе конспирации. Соблюдение секретности требуется и при получении судебного решения на проведение ОРМ. В процедуре получения такого разрешения приобретает безусловное значение обеспечение тайны информации о самом обращении органа осуществляющего ОРМ в суд.

Исходя из требований Закона «О государственной тайне» и Федерального закона «Об оперативной-розыскной деятельности» в суде рассматривают запросы на ОРМ по правилам секретного делопроизводства и судебное постановление с грифом секретно передается в орган, осуществляющий ОРМ и хранится только в органах, осуществляющих ОРД (статья 12 закона «Об ОРД»).

Такая несогласованность норм федеральных законов создает сложности при получении правоохранными органами сведений, составляющих банковскую тайну до возбуждения уголовного дела.

Проект федерального закона направлен на устранение отмеченной несогласованности правовых норм и уточнение порядка получения в кредитных организациях информации по операциям и счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по операциям, счетам и вкладам физических лиц. При этом уровень защиты законных интересов физических и юридических лиц не снижается.

В части пятой статьи 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» предлагается установить, что должностные лица органов, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, направляют в кредитные организации соответствующие запросы, которые должны содержать данные о том, каким судом, когда, в отношении какого

юридического или физического лица, по обращению какого должностного лица принято решение о возможности получения интересующих правоохранительные органы сведения. При этом, судебное решение в кредитную организацию не представляется.

Корреспондирующие изменения вносятся в статьи 8 и 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

Кроме того, с учетом принципа конспирации оперативно-розыскной деятельности, статья 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» дополняется нормой, согласно которой, запрос о получении справок по операциям и счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по операциям, счетам и вкладам физических лиц, относится к информации ограниченного доступа, за разглашение которой, служащие кредитной организации подлежат ответственности, установленной федеральным законодательством.

Список литературы

Нормативно-правовые акты

1. Российская Федерация. Конституция (1993) // Российская газета. – 1993. – № 237.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954. – С. 46.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // СЗ РФ. – 2001. - № 52. - Ст. 4921.

4. Об оперативно-розыскной деятельности : федер. закон от 12.08.1995 №144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // СЗ РФ. – 1995. - № 33. - Ст. 3349.

Учебная литература

5. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / А.Ю. Девятко, Г.И. Загорский, М.Г. Загорский и др.; под науч. ред. Г.И. Загорского. - М.: Проспект, 2016. - 1216 с.
6. Конституционно-правовые проблемы оперативно-розыскной деятельности: сборник материалов Всероссийского круглого стола: 3 ноября 2011 г. / В.В. Абрамочкин, А.С. Александров, В.М. Аتماжитов и др.; сост. К.Б. Калиновский. - СПб.: Петрополис, 2012. - 218 с.
7. Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности» (постатейный) / А.И. Алексеев, О.А. Вагин, Д.В. Закаляпин и др.; под ред. А.И. Алексеева, В.С. Овчинского. - Москва: Проспект, 2011. - 176 с.

Научная литература

8. Алистархов, В. Поиск беглых должников // Административное право. - 2017. - № 4. - С. 81 - 86.
9. Ануфриева, Е.А., Куценко, М.В. Проблемы проведения тактической операции «задержание с поличным» по делам о коррупционных преступлениях // Российский следователь. - 2016. - № 23. - С. 10 - 14.
10. Багаутдинов, Ф.Н., Нуриев, Т.М. Актуальные проблемы защиты прав предпринимателей при осуществлении оперативно-розыскной деятельности // Законность. - 2017. - № 3. - С. 31 - 34.
11. Владимиров, С.И. К вопросу о дефиниции «содействие граждан оперативным подразделениям органов внутренних дел» // Актуальные проблемы российского права. - 2017. - № 6. - С. 195 - 201.
12. Волынский, А.Ф. Оперативно-розыскная деятельность в системе организации раскрытия и расследования преступлений // Российский следователь. - 2017. - № 21. - С. 43 - 48.

13. Воткин, В.А. Особенности взаимодействия следователя и оперативных сотрудников при раскрытии разбойных нападений на Северном Кавказе // Российский следователь. - 2017. - № 3. - С. 3 - 7.

14. Гирько, С.И. Синхронизм и адекватность правовой регламентации уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности уголовно-исполнительной системы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. - 2018. - № 2. - С. 4 - 8.

15. Григорьева, М.А., Ларинков, А.А. Проблемы уголовного преследования за совершение преступлений коррупционной направленности // Российский следователь. - 2017. - № 1. - С. 11 - 15.

16. Жук, О.Д. Сравнительно-правовые аспекты внедрения штатных негласных сотрудников в организованные преступные формирования // Российский следователь. - 2017. - № 17. - С. 46 - 51.

17. Заславский, В.Б. К вопросу об обжаловании прокурором судебных решений о производстве оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2017. - № 7. - С. 76 - 79.

18. Зенкин, А.Н. Подмена уголовно-процессуальных действий оперативно-розыскными мероприятиями // Законность. - 2017. - № 1. - С. 61 - 63.

19. Зуев, С.В. Осмотр и изъятие электронных носителей информации при проведении следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий // Законность. - 2018. - № 4. - С. 58 - 60.

20. Ибрагимов, А. Детектор лжи: правовые аспекты использования // ЭЖ-Юрист. - 2017. - № 26. - С. 4 - 8.

21. Иванов, П.И., Шеметов, А.С. Оперативно-розыскное предупреждение экономических и коррупционных преступлений в сфере здравоохранения // Безопасность бизнеса. - 2017. - № 6. - С. 57 - 63.

22. Исиченко, А.П. Органдознания без дознания // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. - 2018. - № 2. - С. 9 - 11.

23. Колесников, А.В., Беленцова, М.Ю. Представление прокурором результатов ОРД при поддержании обвинения в суде по делу об убийстве, совершенном в исправительном учреждении в условиях неочевидности // Законность. - 2017. - № 7. - С. 21 - 23.

24. Ложкин, Ю.А. Проблемные вопросы осуществления оперативно-розыскной деятельности в следственных изоляторах ФСИН России // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. - 2017. - № 3. - С. 16 - 19.

25. Луговик, В.Ф. О порядке представления оперативными подразделениями уголовно-исполнительной системы документов надзирающему прокурору // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. - 2017. - № 6. - С. 4 - 6.

26. Майстренко, Г.А., Алдашкин, М.Ю. Оперативно-розыскное противодействие деятельности членов молодежных экстремистских группировок в уголовно-исполнительной системе // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. - 2017. - № 6. - С. 16 - 18.

27. Мальчук, О.И., Нуждин, А.А. Оперативно-розыскная профилактика преступности в исправительных учреждениях: теоретический аспект // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. - 2018. - № 1. - С. 29 - 31.

28. Мальчук, О.И., Румянцев, Н.В. Роль оперативно-розыскных данных при допросе осужденных // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. - 2017. - № 2. - С. 12 - 14.

29. Маматов, В.Г., Маматов, А.В., Петров, С.П. Проверочная закупка и контрольная закупка - проблемы теории и практики // Российский следователь. - 2017. - № 14. - С. 41 - 44.

30. Налбандян, Р.Г. Некоторые вопросы оперативно-розыскного противодействия незаконному обороту наркотиков в учреждениях уголовно-исполнительной системы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. - 2017. - № 4. - С. 5 - 7.
31. Омелин, В.Н. О дополнении определенного законом перечня оперативно-розыскных мероприятий // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. - 2017. - № 4. - С. 11 - 13.
32. Ортиков, Е.В., Теллин, Д.А. О протестовании прокурором судебных постановлений о разрешении производства оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан // Законность. - 2017. - № 3. - С. 8 - 10.
33. Седельников, П.В. Поручение следователя органу дознания // Законодательство и практика. - 2017. - № 1. - С. 24 - 28.
34. Семенчук, В.В. О совершенствовании механизма взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов при реализации результатов оперативно-розыскной деятельности по налоговым преступлениям // Налоги. - 2017. - № 2. - С. 19 - 22.
35. Скориков, Д.Г., Коловоротный, А.А. Особенности выявления и документирования преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств // Российский следователь. - 2018. - № 3. - С. 25 - 29.
36. Соломатина, Е.А., Трощанович, А.В. Материалы оперативно-розыскной деятельности как доказательства, проблемы их использования // Российский следователь. - 2018. - № 2. - С. 57 - 61.
37. Спирин, А.В. Использование государственным обвинителем результатов оперативно-розыскной деятельности // Законность. - 2018. - № 3. - С. 18 - 22.
38. Тищенко, Ю.Ю., Семенов, В.В. О некоторых особенностях оперативного поиска, осуществляемого в учреждениях УИС // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. - 2017. - № 2. - С. 24 - 27.

39. Токарев, М.Н. Взаимодействие дознавателя и специалиста при расследовании незаконной добычи водных биологических ресурсов // Российский следователь. - 2017. - № 14. - С. 13 - 16.

40. Усенко, О.В. Оперативно-тактическая комбинация как форма взаимодействия следователя и сотрудников оперативных подразделений при расследовании незаконных организации и проведения азартных игр // Российский следователь. - 2017. - № 4. - С. 8 - 11.

41. Федоров, А.Н. Особенности криминалистической характеристики мошенничества, совершаемого с использованием средств мобильной связи в учреждениях уголовно-исполнительной системы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. - 2017. - № 4. - С. 17 - 19.

42. Хатуаева, В.В., Заряев, В.А. Доктринальные проблемы использования результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам // Современное право. - 2017. - № 9. - С. 113 - 117.

43. Шевцова, Л.В. К вопросу о соотношении уголовного преследования участников преступных организаций в России и странах романо-германской системы права // Современный юрист. - 2018. - № 1. - С. 75 - 81.

44. Шкабин, Г.С. Зарубежный опыт уголовно-правового обеспечения оперативно-розыскной деятельности // Международное уголовное право и международная юстиция. - 2017. - № 4. - С. 15 - 18.

45. Шкабин, Г.С. Уголовно-правовая характеристика обстановки проведения оперативно-розыскных мероприятий // Российский следователь. - 2017. - № 7. - С. 22 - 25.