

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ВСЕРОССИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

А. А. Бабушкин

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОГО КОНТРОЛЯ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ЗА ЛИЦАМИ, СКЛОННЫМИ
К СОВЕРШЕНИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ**

Препринт

Москва 2022

*Рекомендовано к опубликованию
редакционно-издательским советом ВНИИ МВД России*

Р е ц е н з е н т ы :

Н. А. Кузьмин, начальник кафедры оперативно-разыскной деятельности и специальной техники, доктор юридических наук, доцент
(МосУ МВД России);

П. В. Эзрохин, заместитель начальника УУР, доктор юридических наук
(ГУ МВД России по Московской области)

А в т о р :

А. А. Бабушкин, начальник 3 отдела НИЦ № 2,
кандидат юридических наук
(ВНИИ МВД России)

Бабушкин, А. А.

Теоретико-правовые основы оперативно-розыскного контроля органов внутренних дел за лицами, склонными к совершению преступлений : препринт / А. А. Бабушкин. – Москва : ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2022. – 54 с.

Настоящий препринт посвящен рассмотрению теоретико-правовых аспектов деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел по контролю за лицами, склонными к совершению преступлений, т.е. состоящими на оперативном и профилактическом учетах. Определяются понятие и содержание оперативно-розыскного контроля, его цель и вытекающие из нее задачи, приводится примерный перечень принципов осуществления данной деятельности. Обозначено влияние уровня эффективности осуществления оперативно-розыскного контроля за лицами, склонными к совершению преступлений, на состояние национальной безопасности Российской Федерации в зоне ответственности МВД России.

Для руководителей и сотрудников оперативных подразделений органов внутренних дел, научных сотрудников научных организаций, преподавателей, курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России.

ВВЕДЕНИЕ

Современная криминогенная обстановка, детерминируемая появлением новых форм и методов осуществления преступной деятельности, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных технологий (далее – ИТТ), ставит перед необходимостью выработки новых подходов в части задействования потенциала оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) для сдерживания криминальных вызовов и угроз. При этом нельзя не учитывать возрастающий уровень напряженности во внешнеполитической сфере, что способствует активизации различных деструктивных сил как внутри государства, так и в международном пространстве. В таких непростых условиях правоохранительная система России должна иметь возможность не просто максимально оперативно реагировать на постоянные изменения обстановки в различных сферах противоборства, а что еще более важно – действовать упреждающе, превентивно, основываясь на научно обоснованном прогнозе индивидуальных или групповых преступных и иных деструктивных проявлений.

Важная роль в данном процессе отведена оперативным подразделениям органов внутренних дел (далее – ОВД), поскольку осуществление контроля с использованием оперативно-розыскных сил, средств и методов за лицами, склонными к совершению преступлений (находящимися в «группе риска»), в подавляющем большинстве случаев находится в зоне их компетенции.

Ретроспективный анализ ведомственного нормативного регулирования в системе МВД СССР данного вопроса показывает, что эффективность административного надзора, как одного из ключевых элементов системы профилактики (предупреждения) преступлений, обеспечивалась оперативными подразделениями милиции. Указанная мера, нормативно закреплённая как административная, имела оперативно-розыскное содержание, которое в духе того времени определялось закрытыми ведомственными приказами.

Именно ОРД с ее арсеналом специальных сил, средств и методов, используемых гласно и негласно, при системной организации в состоянии эффективно и своевременно выявлять среди подучетного элемента

лиц, склонных к совершению преступлений, для принятия в отношении них соответствующих превентивных мер.

На различных площадках уже неоднократно озвучивалось, что действующие законодательные положения об административном надзоре, об иностранных гражданах, об условном осуждении и условно-досрочном освобождении от наказания в виде лишения свободы, а также о правовых последствиях судимости лица могли бы эффективнее использоваться в целях профилактики преступлений при наличии должного оперативно-розыскного обеспечения.

Федеральными законами от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее – ФЗ об административном надзоре) и № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» на законодательном уровне восстановлена эффективная мера предупреждения рецидивной преступности.

Вместе с тем, анализ криминогенной обстановки по линии рецидивной преступности уже после принятия указанных законодательных актов показывает, что проблема на сегодняшний день сохраняется и требует принятия комплекса мер нормативно-правового, организационно-тактического и методического характера.

В настоящее время невозможно эффективно решать задачи обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в том числе связанные с противодействием криминальной угрозе, без учета новых динамично меняющихся условий развития информационного общества.

Президентом Российской Федерации определены национальные цели развития страны, среди которых комфортная и безопасная среда для жизни и цифровая трансформация¹. Достижение данных целей непосредственно увязано с важнейшим вопросом создания новой парадигмы сдерживания преступности, в которой акценты смещаются на превентивное упреждающее реагирование, недопущение наступления общественно опасных последствий путем использования технологий искусственного интеллекта для выявления криминальных угроз на ранней стадии их формирования.

В современных условиях развития информационного общества именно формирование системы оперативно-розыскного контроля ОВД (далее – ОРК ОВД) за лицами, склонными к совершению преступлений,

¹ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: утв. Указом Президента Рос. Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 // СПС КонсультантПлюс.

будет способствовать сдерживанию вала преступности нового качества, в первую очередь ее наиболее опасных организованных проявлений, развивающихся одновременно и в реальной, и в цифровой средах.

Создание и развитие системы ОРК ОВД требует выработки и реализации целого комплекса целенаправленных мер различного характера (нормативно-правового, организационно-управленческого, информационно-аналитического, научно-методического) с тем, чтобы создать оптимальные условия оперативным службам для своевременного и наступательного воздействия в превентивных целях на указанные категории лиц, представляющих повышенную общественную опасность.



ГЛАВА 1. ЧАСТНАЯ НАУЧНАЯ ТЕОРИЯ СИСТЕМЫ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОГО КОНТРОЛЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ЗА ЛИЦАМИ, СКЛОННЫМИ К СОВЕРШЕНИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, ЕЕ ЗНАЧЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Оперативно-розыскной контроль органов внутренних дел за лицами, склонными к совершению преступлений, как одно из направлений оперативно-розыскного обеспечения профилактики преступлений

Главной целью борьбы с преступностью является не просто пресечение и наказание преступников, а предупреждение и предотвращение преступления². Профилактику правонарушений принято рассматривать в широком и узком значении. В узком смысле это деятельность по недопущению конкретных правонарушений, а в широком – деятельность по выявлению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, проведению необходимых профилактических мероприятий. Совокупность этих значений и образует единое понятие «профилактика правонарушений»³.

Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – ФЗ об основах системы профилактики) установлено, что профилактика правонарушений осуществляется по 16 основным направлениям (ч. 1 ст. 6). Большинство этих направлений предполагают наличие оперативно-розыскного обеспечения, без которого цели и задачи, предусмотренные указанным Федеральным законом, не могут быть достигнуты и решены в полной мере. Такими направлениями, на наш взгляд, являются:

защита личности, общества и государства от противоправных посягательств;

² См.: Терроризм. Правовые аспекты борьбы. Нормативные и международные правовые акты с комментариями: научные статьи / отв. ред. и рук. авт. коллектива И.Л. Трунов. М., 2005.

³ См.: Шапоренко А.А. Профилактический учет как средство предупреждения правонарушений в исправительном учреждении // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2017. № 3. С. 24–25.

предупреждение правонарушений;
развитие системы профилактического учета лиц, склонных к совершению правонарушений;
охрана общественного порядка, в том числе при проведении спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий;
обеспечение общественной безопасности, в том числе безопасности дорожного движения и транспортной безопасности;
противодействие незаконной миграции;
предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних;
противодействие терроризму и экстремистской деятельности, защита потенциальных объектов террористических посягательств, в том числе критически важных и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей;
противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;
обеспечение экономической безопасности;
противодействие коррупции, выявление и устранение причин и условий ее возникновения.

То есть одиннадцать из шестнадцати законодательно закрепленных направлений осуществления профилактики правонарушений требуют обязательного участия оперативных подразделений уполномоченных государственных органов (в большинстве случаев речь идет об оперативных подразделениях МВД России⁴) в их реализации.

Если говорить о преступлениях как виде правонарушений, то фактически ФЗ об основах системы профилактики подразумевает под осуществлением профилактики не только предупреждение преступлений, что само собой разумеется, но также их выявление, пресечение, раскрытие и расследование, поскольку все это охватывается единым термином – «противодействие». Именно эта категория используется (либо так или иначе подразумевается) в формулировках, описывающих основные направления осуществления профилактики правонарушений.

В ч. 2 ст. 6 закреплено, что реализация основных направлений профилактики правонарушений осуществляется, помимо прочего, посредством применения в соответствии с законодательством Россий-

⁴ См.: О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России: перечень оперативных подразделений ОВД утв. приказом МВД России от 19 июня 2012 г. № 608.

ской Федерации специальных мер оперативно-розыскного характера. В данном контексте можно говорить и о предупреждении преступлений, поскольку под правонарушением понимается преступление или административное правонарушение, представляющие собой противоправное деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность (ст. 2 ФЗ об основах системы профилактики).

Напомним, что в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – ФЗ об ОРД) предупреждение преступлений относится к задачам ОРД. Поскольку предупреждение правонарушений закреплено как одно из направлений осуществления профилактики правонарушений, логично утверждать, что оперативно-розыскная составляющая является одним из обязательных условий его реализации.

Таким образом, деятельность уполномоченных подразделений государственных органов по оперативно-розыскному обеспечению профилактики правонарушений имеет необходимые законодательные основания и является одним из ключевых элементов общей системы государственных мер по данному направлению. В целях практического удобства считаем возможным применять термин «оперативно-розыскная профилактика» (ОРП), который является тождественным оперативно-розыскному обеспечению профилактики преступлений, хотя последняя формулировка в большей степени соответствует действующему законодательству, в частности положениям ФЗ об основах системы профилактики.

В теории ОРД ОВД понятию и содержанию ОРП традиционно уделялось пристальное внимание, однако в оперативно-розыскной практике наработанные доктринальные положения на сегодняшний день реализуются в недостаточной мере. Анализ деятельности оперативных подразделений ОВД по данному направлению наглядно показывает отсутствие четкой системы в ее организации и осуществлении.

В структуре ОРП современные авторы выделяют несколько самостоятельных элементов:

изучение с помощью средств и методов ОРД ОВД контингента лиц, находящихся под оперативно-профилактическим наблюдением;

документирование фактов и обстоятельств, действий и поступков этих лиц, обеспечивающее успех индивидуальных профилактических мероприятий;

инициативное осуществление поисковых мероприятий для обнаружения признаков подготовки преступлений, преступных намерений

или преступной деятельности лиц, находящихся под оперативно-профилактическим наблюдением, их причастности к преступлениям, оставшимся нераскрытыми;

реализация полученных материалов, гарантирующая конспирацию негласных источников информации⁵.

Из представленной структуры ОРП видно, что ее содержание составляет деятельность оперативных подразделений ОВД по контролю (надзору) за поведением лиц, находящихся под оперативно-профилактическим наблюдением, в рамках которого происходит применение специальных сил, средств и методов ОРД, а также параллельно осуществляется оперативно-розыскное документирование противоправных действий фигурантов.

Отдельного выделения и изучения требуют вопросы, связанные с конкретизацией объектов оперативно-профилактического наблюдения, в отношении которых проводятся оперативно-розыскные мероприятия (далее – ОРМ) и иные законные действия, а также правовые основы данного направления ОРД ОВД.

По нашему мнению, важным направлением ОРП является выявление и нейтрализация условий для совершения конкретных преступлений путем пресечения противоправной деятельности отдельных лиц. В частности, оперативно-розыскные меры, направленные на выявление и пресечение противоправных действий по вовлечению несовершеннолетних в преступную или антиобщественную деятельность, склонению к употреблению наркотических средств и психотропных веществ имеют важное профилактическое значение и могут рассматриваться как составная часть ОРП.

Анализ специальной юридической литературы и ведомственных нормативных актов показывает, что ОРП как новая организационно-тактическая форма ОРД ОВД появилась тогда, когда профилактика в системе МВД СССР была объявлена приоритетным направлением борьбы с преступностью. При этом нельзя было не заметить наличие внутренних противоречий в данной оперативно-розыскной категории, что позволяло различным авторам спорить о ее содержании и месте в теории и практике ОРД. Однако оперативный контроль (далее – ОРК) за лицами, склонными к совершению преступлений, как обязательная превентивная мера не только никем не оспаривался, но и рассматривался как самостоятельный институт, в том числе с позиции специфики его организационно-тактического обеспечения.

⁵ См.: Теория оперативно-розыскной деятельности: учебник / под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 530.

Значительный вклад в исследование содержательной стороны ОРП на основе изучения практики деятельности оперативных подразделений ОВД внесли С.С. Овчинский и В.А. Лукашов.

Так, С.С. Овчинский делает вывод о том, что за пределами двух форм ОРД – выявления лиц и фактов, представляющих оперативный интерес, и оперативной разработки – проводится большой объем ОРМ, которые обеспечивают:

достаточно полную и устойчивую осведомленность о криминальной части населения на территории оперативного обслуживания;

рациональную расстановку негласного аппарата;

своевременное получение сведений о тенденциях поведения лиц, относящихся к категории криминально активных;

достаточно полное представление о системе антиобщественных связей в их среде;

определение микросред и кругов общения, стимулирующих антиобщественное и преступное поведение;

обнаружение в этих микросредах скрывающихся преступников;

изучение социального облика и нравственно-психологических качеств лиц, поведение которых характеризуется антиобщественной направленностью, а в итоге – достижение успеха в профилактической работе с ними.

Налицо специфика научных, организационных, методических и тактических основ ОРП, целей ее осуществления. Есть все основания рассматривать ее как самостоятельную форму, в рамках которой решаются все важнейшие задачи борьбы с преступностью⁶.

Специфический признак ОРП – сочетание целей профилактики с постоянной проверкой лиц, находящихся под оперативно-профилактическим наблюдением, проведением среди них оперативно-розыскных мер для обнаружения преступников.

Можно сделать вывод, имеющий методологическое значение, который состоит в том, что в рамках всех тогда известных организационно-тактических форм ОРД могут решаться или создаваться условия для решения всех общих задач ОРД ОВД.

В.А. Лукашовым сформулировано следующее определение ОРП как формы ОРД: *система целенаправленных оперативно-розыскных и иных предусмотренных законом мер, проводимых в отношении лиц, от которых можно ожидать совершения преступлений, с целью осуществления за ними оперативного контроля, оказания профилак-*

⁶ См.: Овчинский С.С. Оперативно-розыскная профилактика: лекция. Караганда, 1982. С. 8.

*тического воздействия, предупреждения замышляемых и подготавливаемых преступлений, а также по использованию негласной информации в общепрофилактической работе ОВД*⁷.

Как отмечалось выше, в специальной литературе ОРП рассматривается в качестве самостоятельной организационно-тактической формы ОРД, однако такое понятие не закреплено ни в ФЗ об ОРД, ни в ведомственных нормативных актах МВД России.

Возможность решения в рамках ОРК ОВД, являющегося одним из направлений ОРП, всех законодательно закрепленных задач ОРД (не только предупреждения) существенно насыщает его организационно-тактическое обеспечение, повышает эффективность и общественную значимость.

Резюмировать вышеизложенные суждения можно в виде следующих тезисов.

1. С учетом положений действующего законодательства об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации, вместо долгие годы используемого в доктрине понятия ОРП более уместно и юридически корректно вести речь об оперативно-розыскном обеспечении профилактики преступлений.

Так, оперативно-розыскное обеспечение профилактики преступлений можно определить, как совокупность оперативно-розыскных мероприятий и действий, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений, в том числе обеспечение контроля за лицами, состоящими на оперативном и профилактическом учетах, оказание на них индивидуального профилактического воздействия в целях недопущения совершения ими преступлений и наступления общественно опасных последствий.

2. ОРК ОВД за лицами, склонными к совершению преступлений, является одним из направлений оперативно-розыскного обеспечения профилактики преступлений, которое ориентировано на профилактическую работу с лицами, в отношении которых в силу наличия у них судимости, антисоциальной установки, систематического совершения правонарушений имеется обоснованный прогноз преступного поведения, с использованием гласных и негласных сил, средств и методов ОРД.

Среди иных направлений оперативно-розыскного обеспечения профилактики преступлений можно выделить следующие:

⁷ Лукашов В.А. Организационный аспект оперативно-розыскной профилактики // Актуальные вопросы предупреждения (профилактики) преступлений оперативными аппаратами органов внутренних дел: межвузовский сборник научных трудов. Киев, 1990. С. 11–17.

выявление с помощью оперативно-розыскных сил, средств и методов причин, порождающих преступления, и условий, способствующих их совершению (оперативно-розыскное обеспечение общей профилактики);

выявление с помощью оперативно-розыскных методов, сил и средств лиц, склонных к совершению преступлений, в отношении которых необходимо осуществление ОРК ОВД;

оперативно-розыскное обеспечение работы с лицами, состоящими на профилактическом и списочном учете ОВД, которые не нуждаются в «плотном» оперативно-профилактическом наблюдении (в отличие от объектов ОРК ОВД, они не демонстрируют наличие противоправных намерений либо встали на путь исправления, но могут находиться в «группе риска»);

оперативно-розыскное обеспечение раскрытия и расследования преступлений, совершенных лицами, вовлекающими в преступную деятельность иных лиц, в том числе в отношении которых осуществляется ОРК ОВД (цели профилактики достигаются посредством привлечения их к уголовной ответственности и тем самым недопущения вовлечения в преступную деятельность иных лиц).

3. В теории и практике ОРД контроль за лицами, склонными к совершению преступлений, предусматривает осуществление сбора оперативно-значимой информации и оказание индивидуального профилактического воздействия на различные по своему правовому статусу и степени общественной опасности объекты, что определяет в каждом отдельном случае специфику организации и тактики проведения в отношении них оперативно-розыскных мероприятий и действий.

При этом ОРК ОВД за лицами, склонными к совершению преступлений, неверно связывать только с решением задачи предупреждения (предотвращения) преступлений. В процессе осуществления ОРК оперативными подразделениями ОВД могут решаться либо создаваться условия для решения всех оперативно-розыскных задач, закрепленных в ст. 2 ФЗ об ОРД.

4. Осуществление ОРК оперативными подразделениями ОВД имеет свои закономерности и особенности в организации и тактике проведения оперативно-розыскных мероприятий и действий, применении специальных методов ОРД и осуществлении оперативно-розыскного документирования, что указывает на необходимость исследования рассматриваемой категории во всей ее многоаспектности как части предмета науки ОРД.

§2. Понятие и содержание системы оперативно-розыскного контроля органов внутренних дел за лицами, склонными к совершению преступлений: субъекты, объекты, цель, задачи

В настоящее время общепризнано, что эффективная борьба с преступностью возможна только совместными усилиями всех членов мирового сообщества. Это обуславливается прежде всего особенностями преступлений, которые носят в настоящее время транснациональный характер⁸.

Современное понятие ОРК закреплено в документах ОДКБ рекомендательного характера⁹. В них он определяется как система комплексов оперативно-розыскных мероприятий и действий, осуществляемых в соответствии с национальным законодательством Сторон и настоящим Соглашением¹⁰ в отношении ранее судимых лиц из числа организаторов и активных участников преступной деятельности, связанной с терроризмом, экстремизмом, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, огнестрельного оружия, взрывчатых веществ и взрывных устройств, фальшивомонетничеством, незаконной миграцией, киберпреступностью, а также участников миграционных потоков, заключающихся в оперативно-профилактическом наблюдении за их образом жизни и поведением в целях предупреждения и пресечения совершения ими преступлений, выявления в их среде преступников и лиц, представляющих оперативный интерес для Сторон, недопущения вовлечения их в преступную деятельность другими лицами и причинения ими ущерба национальной и коллективной безопасности государств – членов ОДКБ.

Наличие понятия ОРК в документах международного уровня красноречиво свидетельствует о его актуальности в борьбе с преступностью не только на территории России. Данный тезис не вызывает сомнений, поскольку ОРК ориентирован на превентивное воздействие на лиц, склонных к совершению преступлений, в том числе

⁸ См.: Бельский А.И., Ягодин Р.С. О перспективах и формах информационного взаимодействия органов внутренних дел России с международными правоохранительными организациями и правоохранительными органами иностранных государств // Российский следователь. 2017. № 12. С. 52–56.

⁹ См.: Рекомендации по сближению и гармонизации законов государств – членов ОДКБ об оперативно-разыскной деятельности (приняты на VIII пленарном заседании Парламентской Ассамблеи государств – членов ОДКБ 26 ноября 2015 г., постановление № 8–14); Модельное Соглашение о сотрудничестве государств – членов ОДКБ в сфере оперативно-разыскной деятельности (принято на XI пленарном заседании Парламентской Ассамблеи ОДКБ 30 октября 2018 г., постановление № 11–4).

¹⁰ Модельное соглашение, указанное в ссылке выше (прим. автора).

занимающих высшее положение в преступной иерархии, лидеров и авторитетов уголовно-преступной среды с целью предупреждения преступлений и решения иных задач ОРД ОВД.

ОРК ОВД за лицами, склонными к совершению преступлений, можно в общем виде определить как мониторингово-предупредительный организационно-тактический комплекс оперативно-розыскных мероприятий и иных законных действий, осуществляемый оперативными подразделениями ОВД в соответствии с оперативно-розыскным законодательством и в порядке, предусмотренном ведомственными нормативными актами, в отношении лиц, склонных к совершению преступлений, заключающийся в оперативно-профилактическом наблюдении за их образом жизни и поведением в целях предупреждения совершения ими преступлений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия, недопущения вовлечения ими в преступную деятельность иных лиц, выявления в их окружении лиц, представляющих оперативный интерес.

Субъектами ОРК ОВД являются уполномоченные оперативные подразделения ОВД и их должностные лица, правомочные в соответствии с приказом МВД России от 19 июня 2012 г. № 608 «О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России» осуществлять ОРД в полном объеме.

В настоящее время оперативно-розыскным обеспечением профилактики преступлений занимается в основном служба уголовного розыска, которая имеет наиболее многочисленные подразделения в территориальных органах МВД России на районном и региональном уровнях, а также подразделения по борьбе с организованной преступностью общеуголовной направленности в центральном аппарате МВД России.

Противодействие организованной преступности в сфере экономики, и, соответственно, работа с лицами, ранее судимыми за преступления экономической направленности, отнесены к компетенции подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции. Однако стоит иметь в виду, что в данном случае речь не идет о системном перекрытии всех лиц, имеющих судимость за совершение преступлений в сфере экономики. Также в соответствии со своей компетенцией с лицами, судимыми за преступления террористического характера и экстремистской направленности, осуществляют работу подразделения по противодействию экстремизму (на региональном уровне и в центральном аппарате МВД России).

Условно в качестве дополнительных субъектов ОРК ОВД можно рассматривать лиц, содействующих оперативным подразделениям ОВД и сотрудничающих с ними по контракту на конфиденциальной основе.

Правовая основа проведения оперативными подразделениями ОВД оперативно-розыскных мероприятий и иных законных действий, а также порядок и способ их проведения закреплены в ФЗ об ОРД и ведомственных нормативных актах МВД России.

В соответствии со ст. 10 ФЗ об ОРД оперативно-розыскные органы для решения задач в данной сфере могут создавать и использовать информационные системы, а также заводить дела оперативного учета. Существенное значение для организации ОРК ОВД имеют профилактические учеты, которые в определенной мере корреспондируются с оперативными учетами, получив оперативно-розыскное содержание.

В соответствии с положениями действующего законодательства, сложившейся правоприменительной практикой и имеющимися доктринальными подходами, *объект ОРК ОВД можно определить как лицо, состоящее на профилактическом или оперативном учете, в отношении которого в силу наличия обоснованного прогноза совершения им преступлений проводятся ОРМ и иные законные действия, направленные на изучение его поведения, выяснение наличия у него преступных замыслов, прояснение его возможной причастности к ранее совершенным преступлениям, а также оказание на него индивидуального профилактического воздействия.*

ОРК ОВД осуществляется в отношении объектов, которые различаются по степени потенциальной общественной опасности и правовому статусу. Условно все объекты ОРК можно разделить на 3 группы в отношении представителей которых должен быть предусмотрен различный объем применяемых оперативно-розыскных сил, средств и методов.

1. Лица, занимающие высшее положение в преступной иерархии, лидеры экстремистских сообществ (организаций), террористических организаций и незаконных вооруженных формирований.

В отношении данных лиц ОРК целесообразно осуществлять в форме специального наблюдения с возможностью проведения всех ОРМ, предусмотренных в ст. 6 ФЗ об ОРД, в том числе ограничивающих конституционные права человека и гражданина.

2. Лица, находящиеся под административным надзором, имеющие неснятую и непогашенную судимость за тяжкие и особо тяжкие преступления, условно осужденные и условно-досрочно освобожден-

ные из исправительных учреждений, социально опасные психически больные, а также систематически совершающие административные правонарушения определенной категории (например, в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, против порядка управления, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и пр.).

В отношении данных лиц ОРК целесообразно осуществлять в форме оперативно-профилактического наблюдения с возможностью проведения ОРМ, не ограничивающих конституционные права человека и гражданина (при наличии оснований, предусмотренных ст. 7 ФЗ об ОРД). Если отсутствуют законодательно установленные основания для проведения ОРМ, но лицо находится в «группе риска» и демонстрирует склонность к противоправному поведению, в отношении него может осуществляться сбор данных о его поведении и образе жизни из открытых и закрытых источников (ориентирование конфиденциальных источников информации, проверка по различным учетам, изучение профилей и активности объекта в социальных сетях и т.д.).

Характерной особенностью объектов ОРК ОВД является официально зафиксированная общественная опасность их поведения, в результате чего данные лица были поставлены на оперативный или профилактический учет. Вместе с тем, некоторые лица, которые по факту представляют общественную опасность, могут по каким-то причинам не состоять на указанных учетах ОВД. При этом о необходимости контроля за ними может свидетельствовать периодическое совершение административных правонарушений, которые в любой момент могут перерасти в преступную деятельность.

В соответствии с определениями, содержащимися в различных словарях, система представляет собой множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом и образующих определенную целостность, единство¹¹. Таким образом, в системе ОРК ОВД также происходит влияние ее составных элементов друг на друга и постоянное взаимодействие их между собой.

На основании изложенного можно определить, что *система ОРК ОВД – это часть общей системы профилактики правонарушений в Российской Федерации, которая представляет собой совокупность оперативных подразделений ОВД (субъектов) и организационно-*

¹¹ См., напр.: словарь русского языка: в 4-х т. / РАН, Ин-т лингвистич. исследований; под ред. А.П. Евгеньевой. – 4-е изд. Т. 4. М.: Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999. С. 99; Толковый словарь русского языка: 100 000 слов, терминов и выражений / С.И. Ожегов; под общ. ред. Л.И. Скворцова. 28-е изд., перераб. М., 2015. С. 506.

тактических форм, в которых они осуществляют ОРД в отношении лиц, склонных к совершению преступлений (объекты), в целях предупреждения совершения ими противоправных деяний, а также решения иных задач ОРД ОВД.

Как известно, цель – это то, к чему стремятся, что надо осуществить¹². В соответствии с правилом «древа целей» они бывают общими и частными.

Целью ОРК ОВД является защита жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечение безопасности общества и государства от преступных посягательств со стороны лиц, склонных к совершению преступлений, т.е. поставленных на профилактический или оперативный учеты, а также имеющих криминальный опыт и устойчивую антисоциальную установку. Данная цель непосредственно связана с общей целью ОРД, определенной в ст. 1 ФЗ об ОРД, поскольку соотносится с ней как частное и общее.

Также у каждой организационно-тактической формы ОРК ОВД имеется своя частная цель, которая детерминируется объектом контроля (лидеры уголовно-преступной среды, поднадзорные лица, условно осужденные и пр.), что не препятствует этим частным целям быть взаимосвязанными и взаимообусловленными, подчиненными общей цели ОРК.

Аналогичной градации подчинены и задачи ОРК ОВД, которые также можно условно дифференцировать на общие и частные.

Так, общими задачами ОРК ОВД являются:

предупреждение и своевременное пресечение замышляемых, подготавливаемых и совершаемых контролируруемыми лицами преступлений, а также выявление и раскрытие ранее совершенных ими преступлений;

оказание на контролируемых лиц индивидуального профилактического воздействия, устранение и нейтрализация условий для совершения ими преступлений;

недопущение вовлечения контролируруемыми лицами в противоправную деятельность иных лиц, в первую очередь несовершеннолетних, пресечение исходящий от них «воровской» и иной преступной идеологии, а также выявление фактов их принадлежности к лицам, занимающим высшее положение в преступной иерархии, к организованным группам и преступным сообществам, экстремистским и террористическим организациям;

¹² См.: Толковый словарь русского языка: 100 000 слов, терминов и выражений / С.И. Ожегов; под общ. ред. Л.И. Скворцова. 28-е изд., перераб. М., 2015. С. 611.

выявление в окружении фигурантов иных лиц, представляющих оперативный интерес.

Анализ практики оперативно-розыскного противодействия наиболее опасным проявлениям преступности, таким как терроризм, экстремизм, наркобизнес, организованная преступность и преступность в сфере IT-технологий, показывает необходимость принятия оперативными подразделениями ОВД упреждающих профилактических мер в отношении лиц, либо ранее не судимых, либо имеющих погашенную или снятую в установленном порядке судимость, которые систематически привлекаются к административной ответственности за противоправное поведение. Конечно, такая оперативно-профилактическая деятельность должна быть обеспечена необходимыми правовыми инструментами в виде наличия законодательных оснований для проведения ОРМ и иных законных действий в рамках ОРК.

Как уже отмечалось выше, одним из основных показателей состояния национальной безопасности является удовлетворенность граждан степенью защищенности своих конституционных прав и свобод, личных и имущественных интересов, в том числе от преступных посягательств. Поэтому именно под этим углом зрения в первую очередь необходимо рассматривать значение системы ОРК ОВД для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Анализ основных угроз государственной и общественной безопасности Российской Федерации позволяет констатировать, что 75 % из них в различной мере связаны с деятельностью лиц, ранее судимых или систематически совершающих административные правонарушения.

Таким образом, цель и задачи системы ОРК ОВД в своей совокупности направлены на повышение эффективности обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, которая связана непосредственно с получаемыми в данной сфере оперативными подразделениями конкретными результатами оперативно-розыскного противодействия внутренним вызовам и угрозам личности, обществу и государству.

Эффективность системы ОРК ОВД можно определить, как степень решения ее задач оперативными подразделениями полиции, отраженную в данных уголовной статистики о состоянии преступности, показывающих снижение активности ее организованных форм, нейтрализацию (ограничение) влияния ранее судимых лиц на население, в первую очередь несовершеннолетних, и распространения «воровской» идеологии и иных ложных ценностей криминальной субкультуры.

§3. Принципы осуществления оперативно-розыскного контроля органов внутренних дел за лицами, склонными к совершению преступлений

Формирование не только нормативно-правовой, но и функционально-структурной составляющей системы ОРК ОВД, а также развитие организации и тактики деятельности оперативных подразделений ОВД по данному направлению делают актуальным вопрос об определении принципиальных основ построения данной системы и ее функционирования.

Определение принципиальных основ системы ОРК ОВД обеспечивает:

ее соответствие конституционным положениям, в которых содержится требование ко всем государственным органам обеспечивать соблюдение основополагающих прав и свобод человека и гражданина;

реализацию режима законности, исключающего возникновение зон деятельности оперативных подразделений ОВД, не соответствующих или противоречащих законодательству Российской Федерации;

соответствие системы ОРК ОВД основополагающим положениям оперативно-розыскного законодательства, а также решениям Конституционного Суда и Верховного Суда Российской Федерации;

частичное восполнение имеющегося правового вакуума за счет реализации регулятивной функции нормативно закрепленных принципов;

развитие организации и тактики деятельности оперативных подразделений ОВД в рамках осуществления ОРК, их эффективность и рациональность.

Ключевое значение имеют конституционные и законодательные принципы ОРД. Конституционными принципами являются законность, уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина, законодательными – конспирация, сочетание гласных и негласных методов и средств. Данные принципы достаточно подробно освещены в научной литературе, они относятся ко всей без исключения сфере ОРД и в полной мере являются обязательными правилами для формирования и функционирования системы ОРК ОВД¹³.

¹³ Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности». С приложением решений Конституционного Суда Российской Федерации и обзоров практики Европейского Суда по правам человека \ отв. ред. В.С. Овчинский; вступ. ст. В.Д. Зорькина. – 3-е изд., доп. и перераб. М., 2018. С. 39–47; Оперативно-розыскная деятельность: учебник для вузов / под ред. А.Г. Маркушина. М., 2012. С. 57 и т.д.

Принцип конспирации является законодательным принципом ОРД, который в части касающейся предполагает, что в системе ОРК ОВД предусматривается при сборе оперативными подразделениями сведений о подконтрольном лице и оказании на него индивидуально-профилактического воздействия применение в зависимости от наличия законных оснований специальных сил, средств и методов ОРД ОВД.

При этом в соответствии со ст. 12 ФЗ об ОРД сведения об используемых или использованных при проведении оперативными подразделениями ОВД негласных ОРМ силах, средствах, источниках, методах, планах и результатах ОРД, о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках и о лицах, оказывающим им содействие на конфиденциальной основе или сотрудничающих с ними по контракту, а также об организации и тактике проведения ОРМ составляют государственную тайну и подлежат рассекречиванию только на основании постановления руководителя ОВД, уполномоченного на осуществление ОРД.

Принцип сочетания гласных и негласных методов и средств в системе ОРК ОВД позволяет задействовать весь потенциал оперативных подразделений полиции во взаимодействии с иными субъектами профилактики преступлений.

Сочетание гласных и негласных методов и средств в рамках ОРК ОВД обеспечивает:

использование оперативными подразделениями при сборе информации об образе жизни и поведении подконтрольных лиц как гласных, так и негласных источников информации;

возможность подтверждения гласным способом сведений, полученных из негласных источников, о подготавливаемых, совершаемых или совершенных подконтрольными лицами преступлений;

привлечение к осуществлению ОРК ОВД лиц, которые могут выступить свидетелями получения оперативно-розыскной информации, что расширяет возможности ее последующей реализации;

повышение эффективности гласных мер профилактики преступлений за счет использования негласных сил, средств и методов.

Кроме вышеназванных конституционных и законодательных принципов, содержащихся в ст. 3 ФЗ об ОРД, анализ содержания соответствующих законодательных и ведомственных нормативных актов, регламентирующих деятельность оперативных подразделений полиции,

позволяет дополнительно выделить еще несколько групп принципов, имеющих непосредственное отношение к системе ОРК ОВД.

Прежде всего, к таковым относятся принципы, закрепленные в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», которые регулируют деятельность оперативных подразделений ОВД, являющихся полицейскими подразделениями. Среди них можно выделить следующие: взаимодействие и сотрудничество, использование достижений науки и технологии, современных технологий и информационных систем.

Принцип взаимодействия и сотрудничества в системе ОРК ОВД проявляется в возможности оперативных подразделений полиции взаимодействовать со всеми субъектами государственной системы профилактики правонарушений, указанных в ФЗ об основах системы профилактики. Более того, данный принцип предусматривает взаимодействие оперативных подразделений при осуществлении ОРК непосредственно с гражданами и иными лицами, получая помощь от них на гласной и негласной основе. Вопросы конфиденциального содействия граждан органам, осуществляющим ОРД, и сотрудничества с ними по контракту регулируются положениями ФЗ об ОРД (ст.ст. 17, 18 и др.), хотя в ст. 3 данный принцип не нашел своего прямого закрепления.

Принцип использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем связан не только с использованием оперативными подразделениями ОВД в рамках системы ОРК всех профилактических учетов, предусмотренных ФЗ об основах системы профилактики. В ст. 10 ФЗ об ОРД определено, что ОВД, как и другие оперативно-розыскные органы, могут создавать и использовать различные информационные системы для решения возложенных на них задач.

В условиях развития информационного общества и цифровой экономики оперативные подразделения обязаны использовать достижения науки и техники, а также современную информационно-телекоммуникационную инфраструктуру. С учетом сотен тысяч лиц, состоящих на профилактических и оперативных учетах, а также огромного количества связанной с ними информации, которую необходимо собирать и анализировать в рамках ОРК ОВД, актуальным является вопрос применения технологий искусственного интеллекта, методик обработки «больших данных», а также систем видеонаблюдения.

Второй группой принципов являются общие организационно-тактические принципы ОРД ОВД, сформированные в ходе многолет-

ней оперативно-розыскной практики, многие из которых нашли закрепление в ведомственных нормативных актах МВД России. К ним можно отнести следующие принципы: разведывательно-поисковый, системности, наступательности, целеустремленности, целесообразности.

Разведывательно-поисковый принцип вытекает из сущности ОРД и проявляется в ориентировании сотрудников оперативных подразделений в ходе сбора информации о поведении подконтрольного лица на выявление скрываемых им и его криминальными связями сведений о подготавливаемых, совершаемых или ранее совершенных преступлениях, а также иных сведений, имеющих значение для решения задач ОРД ОВД.

Как отмечалось выше, в ходе осуществления ОРК оперативными подразделениями полиции, помимо собственно предупреждения преступлений, решаются или создаются условия для решения и иных задач ОРД ОВД. Так, в процессе сбора сведений о контролируемых лицах может быть получена информация о подготовке или совершении преступлений не только самими объектами наблюдения, но также их связями. Кроме того, могут быть получены оперативно значимые сведения в отношении лиц, находящихся в розыске.

Принцип системности нацеливает на повышение эффективности ОРД ОВД за счет системного подхода к ее организации, что подразумевает создание на каждом ее направлении взаимосвязанных организационно-тактических комплексов ОРМ и иных законных действий.

Принцип системности в контексте ОРК ОВД обеспечивает:

выявление всех лиц, находящихся в «группе риска», в отношении которых в целях профилактики преступлений целесообразно проводить оперативно-розыскные мероприятия и иные законные действия;

формирование перечня компетентных оперативных подразделений, участвующих в осуществлении ОРК, с разграничением между ними полномочий, четким установлением отношений соподчиненности и взаимодействия;

полноту ведомственного контроля за деятельностью сотрудников оперативных подразделений, а также состоящего у них на связи негласного аппарата, задействованных в системе ОРК ОВД.

Принцип наступательности предусматривает постоянное наращивание оперативными подразделениями усилий по решению задач ОРД ОВД, в том числе по повышению своей осведомленности о состоянии постоянно меняющейся оперативной обстановки.

Принцип наступательности в системе ОРК ОВД обеспечивает:

возможность упреждающего реагирования оперативных подразделений на действия контролируемых лиц и их связей, которые свидетельствуют о наличии у них противоправных намерений, формировании преступных замыслов;

оказание своевременного профилактического воздействия на контролируемых лиц, выявление и нейтрализация условий, которые могут способствовать совершению ими преступлений;

своевременное пресечение деятельности лиц, вовлекающих объекты контроля в совершение преступлений и правонарушений;

предикативное (превентивное) использование сил, средств и методов ОРД в системе ОРК ОВД.

Принцип целеустремленности следует из ст. 1 ФЗ об ОРД, в которой определена общая цель данной деятельности, которая пронизывает всю организацию ОРД ОВД и состоит из целого «древа» целей, предусматривая эффективное выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие оперативными подразделениями конкретных преступлений. При этом решается весь спектр предусмотренных в ст. 2 ФЗ об ОРД задач.

Принцип целеустремленности в системе ОРК ОВД обеспечивает:

прогнозирование результатов оказания на контролируемых лиц индивидуального профилактического воздействия посредством применения гласных и негласных мер;

своевременное выявление проблем нормативно-правового, функционально-структурного, информационно-аналитического, кадрового и организационно-тактического обеспечения ОРК ОВД;

эффективность планирования применения специальных сил и средств оперативных подразделений, его увязку с реальной оперативной обстановкой.

Принцип целесообразности предоставляет возможность сотрудникам оперативных подразделений и их руководителям в соответствии с оперативной обстановкой принимать решения о заведении и прекращении ДОУ или дел накопительно-наблюдательного производства, выборе сил и средств, организации и тактики проведения конкретных ОРМ.

Принцип целесообразности в системе ОРК ОВД обеспечивает:

рациональное использование специальных сил и средств ОРД ОВД, их оптимальную расстановку и оснащение;

определение круга лиц, допущенных до сведений, составляющих государственную тайну, полученных оперативными подразделениями в процессе осуществления ОРК ОВД;

подбор необходимых для решения задач ОРК специальных методов ОРД ОВД с учетом их затратности, уровня секретности и сложности проводимых мероприятий;

порядок хранения оперативно-розыскной информации, полученной в ходе осуществления ОРК.

Третью группу составляют специальные организационно-тактические принципы ОРК ОВД. К таковым можно отнести: принцип гуманности и дифференцированного подхода к каждому контролируемому лицу; принцип обязательности изучения личности всех контролируемых лиц; принцип ограничения криминальной активности контролируемых лиц.

Принцип гуманности и дифференцированного подхода к каждому контролируемому лицу проявляется в осуществлении комплекса профилактических воспитательных мер, которые реализуются в рамках ОРК ОВД оперативными подразделениями во взаимодействии с профилактическими службами и иными субъектами профилактики, которые имеют адресный гуманистический характер и дифференцированы в зависимости от степени общественной опасности лица, склонного к совершению преступлений.

Принцип обязательности изучения личности всех контролируемых лиц проявляется в необходимости на основе сбора оперативно-значимой информации формирования объективного представления о степени общественной опасности каждого из них. При этом своевременно должны быть выявлены с использованием оперативно-розыскных методов, сил и средств лидеры и активные участники организованных групп и преступных сообществ, террористических и экстремистских сообществ (организаций), а также лица, склонные к совершению серийных тяжких и особо тяжких преступлений. С учетом той общественной опасности, которую представляет каждое контролируемое лицо, необходимо составление реальной картины о преступном потенциале каждого из них, чтобы не допустить совершения ими тяжких или особо тяжких преступлений с наступлением необратимых последствий.

Принцип ограничения криминальной активности контролируемых лиц проявляется в целенаправленной деятельности оперативных подразделений во взаимодействии с иными субъектами профилактики по созданию условий для оказания положительного воздействия на контролируемых лиц, склонению их к отказу от противоправных намерений и антисоциального поведения.

При устойчивости антиобщественной установки у контролируемых лиц (к таковым обычно относятся лица, занимающие высшее положение в преступной иерархии, лидеры уголовно-преступной среды, преступники-рецидивисты) указанный принцип предполагает принятие в рамках системы ОРК ОВД мер по нейтрализации их преступного потенциала или существенного ограничения возможностей для реализации преступных замыслов, разобщения групп антиобщественной направленности, в которые входят, либо к которым имеют притяжение данные лица.

Вышеописанные принципы формирования и функционирования системы ОРК ОВД позволяют объективно проанализировать состояние законодательной и ведомственной нормативной основ деятельности оперативных подразделений полиции по данному направлению, выявить неурегулированные вопросы, которые препятствуют полноценному развитию оперативно-розыскного обеспечения профилактики преступлений.

Следует отметить регулятивную функцию принципов ОРК ОВД, благодаря которой сотрудники оперативных подразделений полиции имеют возможность ориентироваться на общие посылы, заложенные в указанных принципах, если положения законодательных и ведомственных нормативных актов не содержат конкретных предписаний, как действовать в той или иной оперативно-тактической ситуации.

ГЛАВА 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОГО КОНТРОЛЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ЗА ЛИЦАМИ, СКЛОННЫМИ К СОВЕРШЕНИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, ПУТИ ИХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ

§1. Зарубежный опыт правового регулирования контроля правоохранительных органов за лицами, склонными к совершению преступлений

Изучение современного законодательства и юридической литературы зарубежных государств показывает, что организационно-правовые меры по осуществлению контроля правоохранительных органов за поведением лиц, от которых в силу их образа жизни и наличия криминального опыта можно ожидать совершения преступлений, закреплены в ряде отраслей зарубежного права. Представляется, что зарубежный опыт может быть полезен в условиях развития современной России, особенно в свете продолжающегося процесса реформирования системы правоохранительных органов, на которые возложена основная нагрузка по профилактике преступлений.

Опыт государств Европейского Союза (далее – ЕС) показывает, что активный постпенитенциарный надзор особенно необходим в первые месяцы после освобождения, чтобы предотвратить возврат поднадзорного к преступной деятельности. В странах Западной Европы исследования эффективности надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, показали, что правонарушители, в отношении которых не осуществлялся постпенитенциарный надзор, в подавляющем большинстве в течение двух лет после освобождения снова предстают перед судом.

Показательно, что законодательство многих стран – членов ЕС допускает освобождение осужденных за тяжкие преступления раньше окончания срока приговора при условии наложения на них определенных требований, обязательных для исполнения. В частности, эти требования предусматривают пребывание поднадзорных лиц в своих домах в определенное время суток, для чего используется система электронного мониторинга. В некоторых случаях предусматри-

ваются ежедневные встречи с работником службы пробации или сотрудником полиции. Постоянное взаимодействие полиции с пробационной службой позволяет своевременно выявлять тревожные тенденции в поведении поднадзорного и принимать соответствующие превентивные меры.

Порядок осуществления надзора за ранее судимыми лицами, установленный в Германии, мы считаем одним из наиболее близких по содержанию к административному надзору, существовавшему в советский период и восстанавливаемому в настоящее время в Российской Федерации. Ключевыми отличиями являются более широкий ассортимент ограничений и запретов в германском варианте и закрепление в немецком законодательстве закрытого перечня составов преступлений, наличие судимости за которые дает основание для установления надзора¹⁴. Реализация т.н. мер исправления и безопасности, не являющихся уголовным наказанием, но в то же время позволяющим применять в отношении поднадзорных лиц широкий спектр ограничений и мер воздействия вплоть до превентивного заключения, вполне может быть взята за модель и принята на вооружение российскими правоохранительными органами.

В связи с этим важно отметить, что превентивное заключение в уголовном праве некоторых государств рассматривается как мера безопасности. Цель данной меры заключается в частной превенции, которая осуществляется посредством длительной изоляции закоренелого преступника от общества. Несмотря на то, что по режиму исполнения, и отчасти по своей правовой природе, данная мера близка к наказанию в виде лишения свободы, в уголовном законодательстве Германии и Швейцарии она включена в перечень мер исправления и безопасности.

Такая мера безопасности как «информирование о преступниках» в основном направлена на предупреждение совершения сексуальных преступлений лицами, которые ранее были осуждены за подобные противоправные деяния. В соответствии с одной из западных криминологических концепций (концепция контроля общины) считается, что наиболее эффективное противодействие преступлениям против личности достигается посредством общественного контроля за преступником. Поэтому предполагается, что жители города или поселка имеют право знать о криминальном прошлом своих соседей для того,

¹⁴ Андреев А.В. Оперативно-розыскное обеспечение административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва : ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2020. С. 16.

чтобы более пристально наблюдать за их поведением, а также предпринимать необходимые меры для защиты себя и своей семьи. В странах Европы это достигается посредством опубликования обвинительного приговора. В США данная мера безопасности осуществляется по определенной процедуре на основании норм специального законодательства.

Данная мера представляется достаточно эффективной с точки зрения охраны общественного спокойствия и не нарушающей права и свободы человека и гражданина, а потому достойной заимствования. Примечательно, что неоднократные попытки оспорить конституционность «законов Меган» (на том основании, что они, например, нарушают право освобожденного на частную жизнь) не увенчались успехом.

Надзор за рецидивистами в США находится в зоне ответственности департаментов полиции и департаментов исправительных учреждений, зачастую осуществляется их совместными усилиями. Чтобы не отрывать полицейских от их основных обязанностей, каждому офицеру предписывают осуществлять надзор не более чем за двумя поднадзорными. При этом в США надзор устанавливают только за правонарушителями, совершившими достаточно серьезные преступления (кража со взломом, угон автомобиля, нападение с применением оружия и т.д.). В США постпенитенциарный надзор может сочетаться со множеством дополнительных ограничений (например, «комендантским часом»).

Особой спецификой в части противодействия рецидиву преступлений, по сравнению с другими странами, обладает уголовная политика Японии. На сегодняшний день там наблюдается самый низкий коэффициент рецидивной преступности. Этот факт исследователи объясняют по-разному. Наиболее часто называют следующие причины успеха Японии в борьбе с преступностью:

- готовность населения обращаться в полицию в случае необходимости;

- тесная взаимосвязь между местной полицией, руководством общин и населением;

- правильное использование каждого сотрудника полиции исходя из его специализации в вопросах выявления, предупреждения и раскрытия преступлений;

- общий высокий уровень подготовки сотрудников полиции;

- полное оснащение всей необходимой спецтехникой, состоящей на вооружении полиции.

Активным вспомогательным отрядом полиции является ассоциация по предупреждению преступности, имеющаяся в каждом районе. Это традиционные добровольные формирования, участвующие в поддержании общественного порядка. Ассоциации имеют так называемые «пункты контакта», которые размещены в специальных помещениях, где граждане могут получить помощь и необходимую бесплатную юридическую консультацию. Здесь ведутся журналы наблюдений за вверенным районом, ранее судимыми лицами, туда же обращаются оперативные сотрудники полиции за информацией о местных жителях при совершении преступлений. Именно через такие «пункты контакта» полицейские получают уникальную информацию о потенциально опасных субъектах, симпатиях и знакомствах, проблемах и семейной ситуации жителей района.

Одним из основных принципов уголовно-исполнительной политики Японии является принцип «экономии репрессии», основанный на понимании того, что суровость и массовость наказаний не могут сдержать преступность. Суть ее заключается в обеспечении ресоциализации заключенных на основе понимания и содействия общества, а также участия общественности в ресоциализации заключенных, включая участие добровольных сотрудников службы защитного надзора¹⁵.

Тема возможного заимствования в России японского опыта борьбы с преступностью затрагивалась некоторыми исследователями. Даже краткий обзор японской практики позволяет перейти к конкретным предложениям. Как представляется, при всем различии условий можно было бы, прежде всего, воспринять такой принцип японской уголовной политики как принцип приоритета профилактики.

Если же говорить о более конкретных вещах, то тесное взаимодействие общественности и полиции, успешно практикуемое в Японии через так называемые пункты контакта, может служить положительным примером и для российской системы предупреждения преступности. Особенно важно, что «пункты контакта» – это не только место, где можно получить бесплатную юридическую консультацию, но где также аккумулируется различная информация о ситуации в районе и его жителях, за которой в случае необходимости могут обратиться сотрудники полиции. Представляется, что примерно такая форма сотрудничества полиции и граждан, основанная на взаимной помощи и доверии, должна стать приоритетной в современных рос-

¹⁵ Морозов Н.А. Преступность и борьба с ней в современной Японии: дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток : Дальневосточный государственный университет, 2000. С. 127.

сийских условиях и поможет вернуть позитивное и доверительное отношение общества к правоохранительным органам, существовавшее ранее.

В независимых государствах, образовавшихся на постсоветском пространстве, сложилась свои модели постпенитенциарной профилактики правонарушений в виде административного надзора милиции (полиции) за ранее судимыми лицами. Например, в Эстонии Служба криминального надзора занимается контролем за своевременной регистрацией поднадзорных в полиции, их поведением по месту жительства, а также выдает разрешение на выезд, собирает сведения о прожиточных средствах и источниках их поступлений и др. За нарушение любого из предписаний поднадзорный по решению суда может быть направлен в места лишения свободы.

Примером применения административно-превентивных мер в борьбе с организованной преступностью может служить Закон Литовской Республики от 1 июля 1997 г. VIII-353 «О пресечении организованной преступности». Закон устанавливает возможность применения административно-превентивных мер в отношении лица, которое своими действиями может ограничивать права и свободы других лиц, создавать условия для возникновения и развития социальных и экономических предпосылок организованной преступности.

Практически во всех постсоветских государствах постпенитенциарный контроль стал предметом регулирования отдельных самостоятельных законодательных актов: в Российской Федерации – Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», в Узбекистане – Закон Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 г. № 750-ХП «Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из учреждений по исполнению наказаний», в Казахстане – Закон Республики Казахстан от 15 июля 1996 г. № 28-І «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»¹⁶.

Установленный в настоящее время в Республике Беларусь двухуровневый надзор осуществляется в формах профилактического наблюдения за условно осужденными (ст. 81 УК Республики Бела-

¹⁶ Самойлюк Р.Н. Сравнительно-правовой анализ деятельности по осуществлению административного надзора в некоторых странах Содружества независимых государств и России // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. 2017. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sravnitelno-pravovoy-analiz-deyatelnosti-po-osuschestvleniyu-administrativnogo-nadzora-v-nekotoryh-stranah-sodruzhestva-nezavisimyh> (дата обращения: 06.10.2021).

реть) и превентивного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (ст. 422 УК Республики Беларусь).

Профилактическое наблюдение осуществляется органом внутренних дел, а за несовершеннолетними – инспекциями по делам несовершеннолетних по месту их жительства. Лицо, находящееся под профилактическим наблюдением, обязано предварительно уведомлять орган внутренних дел об изменении места жительства, о выезде по личным делам в другую местность на срок более одного месяца, являться в указанный орган по его вызову и при необходимости давать пояснения относительно своего поведения и образа жизни.

Превентивный надзор устанавливается судом для наблюдения за поведением освобожденных из мест лишения свободы, предупреждения с их стороны преступлений, оказания на них необходимого профилактического воздействия. Превентивный надзор в обязательном порядке устанавливается судом за лицами, допустившими особо опасный рецидив, а также за лицами, осужденными за преступление, совершенное в составе организованной группы или преступной организации после их освобождения из мест лишения свободы.

Уголовная ответственность за нарушение правил административного надзора сохранилась в республиках Армении, Узбекистане, Туркменистане и Казахстане. Это позволяет осуществлять контроль за достаточно широким кругом лиц в целях пресечения дальнейшего противоправного поведения.

Как показало исследование, накопленный некоторыми государствами опыт в данной сфере весьма интересен и может быть использован в отечественной системе профилактики преступлений.

Рассмотрев опыт зарубежных стран по предупреждению рецидивной преступности, считаем необходимым обозначить следующие положительные аспекты, которые целесообразно принять к сведению российским правоохранительным органам в их профилактической деятельности:

приоритет профилактической (предикативной) деятельности перед репрессивными мерами;

использование так называемых мер исправления и безопасности, не являющихся уголовным наказанием, но предусматривающих широкий спектр ограничений, вплоть до превентивного заключения под надзорного лица в целях недопущения совершения им преступлений;

широкое привлечение общественности и отдельных граждан к деятельности по предупреждению преступности, предусматривающее создание специализированных общественных организаций, занима-

ющихся вопросами ресоциализации осужденных и действующих в тесном контакте с полицией (например, «пункты контакта», действующие в Японии, которые не только оказывают юридическую помощь населению, но и фактически занимаются сбором оперативно-значимой информации о криминогенной обстановке в районе и его жителях, в первую очередь находящихся в «группе риска»).

§2. Современное состояние законодательного регулирования оперативно-розыскного контроля органов внутренних дел за лицами, склонными к совершению преступлений, пути его совершенствования

В ст. 4 ФЗ об ОРД определена многоуровневая правовая основа ОРД, включающая, в том числе, конституционный и международный уровни. Ядро данной правовой основы составляет ФЗ об ОРД и более 30 иных федеральных законов, в которых содержатся отдельные правовые нормы, регулирующие оперативно-розыскные отношения. В этих федеральных законах используются термины «оперативно-розыскная деятельность», «оперативно-розыскные мероприятия» либо упоминаются отдельные ОРМ.

Помимо законодательного уровня имеется система нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации.

Особое значение для ежедневной работы оперативных подразделений имеют закрытые в соответствии с требованием законодательства о государственной тайне ведомственные нормативные акты, регулирующие вопросы организации и тактики ОРД ОВД.

Вопросы ОРД неоднократно были предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации, в решениях (определениях) которого не только признано соответствие законодательных норм ФЗ об ОРД Конституции, но и достаточно детально, с пониманием социальной важности ОРД, развиты и разъяснены отдельные положения данного закона.

Вопросы правоприменительной практики в сфере ОРД рассматривались неоднократно и Верховным Судом Российской Федерации, решения которого имеют важное значение для ориентирования руководителей и сотрудников оперативных подразделений в процессе оперативно-служебной деятельности.

Вместе с тем, процесс формирования оперативно-розыскного права как самостоятельной отрасли в большей степени происходит стихийно, под воздействием различных объективных и субъективных

факторов, при отсутствии понятной для ученых и практиков ее стратегии развития и политики. Это негативно влияет на процесс законодательства, а также нормативно-правового обеспечения деятельности оперативных подразделений ОВД.

Отдельным институтом оперативно-розыскного права могло бы стать оперативно-розыскное обеспечение системы профилактики преступлений, однако для этого необходимо наличие соответствующих законодательных основ.

После принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации под предлогом «демократизации и либерализации» институт административного надзора был фактически упразднен, что мотивировалось якобы нарушением конституционных прав человека. Должно было пройти двадцать лет в условиях постоянного противодействия оперативных подразделений ОВД валу общеуголовной преступности, экстремизму и терроризму, чтобы пришло понимание острой необходимости восстановления системы контроля (надзора) полиции за лицами, склонными к совершению преступлений.

В результате принятия Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» и Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» был восстановлен на законодательном уровне такой важнейший институт профилактики преступности как административный надзор.

Административный надзор представляет собой осуществляемое ОВД наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных законодательством (ст. 1 ФЗ об административном надзоре).

Задачами административного надзора являются предупреждение совершения поднадзорными лицами преступлений и других правонарушений и оказание на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

Анализ действующих законодательных положений во взаимосвязи со сложившейся в стране криминогенной обстановкой по линии рецидивной преступности позволяет сформулировать следующие тезисы.

Во-первых, представляется, что приведенное определение административного надзора неоправданно заужено. Фактическое сведение

административного надзора к наблюдению за соблюдением поднадзорным лицом установленных судом административных запретов и ограничений в современных условиях развития информационного общества однозначно не может гарантировать достижение цели рассматриваемого института, т.е. предупреждения преступлений со стороны объекта надзора.

Так, например, такие административные ограничения как запрещение пребывать в определенных местах, посещать места массовых и иных мероприятий и участвовать в них, выезжать с определенной территории или покидать место проживания в определенное время суток для лиц, специализирующихся на совершении преступлений в сфере ИТТ, не будут иметь должного эффекта.

Во-вторых, неполнота определения административного надзора нашла отражение в перечне его задач, установленных в ст. 2 ФЗ об административном надзоре. Так, указание на то, что административный надзор устанавливается только для предупреждения совершения преступлений поднадзорными лицами, неоправданно суживает его задачи с учетом положительного опыта советского периода. Напомним, что в процессе осуществления административного надзора (как и в целом ОРП) фактически решались все задачи в сфере противодействия преступности: выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений.

Несовершенство действующего законодательного подхода можно объяснить тем, что в настоящее время административный надзор имеет административное, уголовное, уголовно-исполнительное и уголовно-процессуальное обеспечение. Вместе с тем, он фактически лишен (во всяком случае с точки зрения законодательства) оперативно-розыскного обеспечения, которое ранее являлось неотъемлемой частью содержания административного надзора.

В-третьих, необходимо привести законодательство об административном надзоре в соответствие с положениями ФЗ об основах системы профилактики правонарушений. В указанном законодательном акте определено, что одним из основных направлений осуществления профилактики правонарушений является развитие системы профилактического учета лиц, склонных к совершению правонарушений, который предназначен для информационного обеспечения деятельности субъектов профилактики (ст. 6).

Согласно ст. 17 рассматриваемого Федерального закона одной из форм профилактического воздействия является профилактический надзор, который состоит в наблюдении за поведением лица, состоя-

щего на профилактическом учете, и соблюдением им ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 23).

Можно сделать вывод, что административный надзор не является исключительно административным институтом, он имеет комплексный профилактический характер и связан с более широким, чем указано в ФЗ об административном надзоре, наблюдением за поведением лиц, на которых оказывается индивидуальное профилактическое воздействие.

В-четвертых, целесообразно расширить перечень оснований для установления административного надзора в обязательном порядке, вне зависимости от последующего после осуждения или освобождения поведения лица. Так, под административным надзором должны находиться все организаторы, лидеры и авторитеты уголовно-преступной среды, в первую очередь, лица, занимающие высшее положение в преступной иерархии.

Как показал проведенный ретроспективный анализ правового регулирования противодействия преступности среди лиц, склонных к противоправному поведению, всегда выделялись особые категории объектов контроля (надзора), которые нуждаются в наиболее «плотном» оперативном наблюдении.

В связи с этим важно отметить, что Президентом Российской Федерации был подписан Федеральный закон от 1 апреля 2019 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части противодействия организованной преступности», который предусматривает привлечение к уголовной ответственности лидеров уголовно-преступной среды не только за организацию и участие в деятельности преступных сообществ, но и за сам факт принадлежности к лицам, занимающим высшее положение в преступной иерархии. В частности, УК РФ дополняется ст. 210.1, которая устанавливает уголовную ответственность за занятие высшего положения в преступной иерархии.

Вместе с тем, следует отметить, что на сегодняшний день применение ст. 210.1 УК РФ затруднено из-за отсутствия законодательно закрепленных понятий «преступная иерархия», «высшее положение в преступной иерархии». В связи с этим первоначальной задачей является внесение предложений о дополнении УК РФ нормами, в которых бы раскрывались указанные понятия.

Важно понимать, что словосочетание «преступная иерархия» применяется в рассматриваемой законодательной конструкции безотносительно к конкретным организованным группам или преступным сообществам, а увязывается, по нашему мнению, с уголовно-преступной средой как таковой, охватывающей всю совокупность структур, их лидеров и участников, составляющих криминальную субкультуру, общающихся между собой на региональном, федеральном и транснациональном уровне. Данная среда объективно существует не в качестве абстрактного понятия, а фактически как «альтернативное» общество, имеющее своих руководителей и идеологов, свою систему разрешения конфликтов, структуру управления, своеобразные фонды оказания взаимопомощи и т.д.

В этом контексте уместно поставить вопрос о целесообразности законодательного толкования понятия «преступная иерархия», коль скоро оно включено в диспозицию ст.ст. 210 и 210.1 УК РФ.

Вместе с тем, имеется еще одна категория объектов ОРК ОВД, которая не всегда совпадает с указанной выше, а именно – лица, устойчиво систематически совершающие тяжкие и особо тяжкие преступления.

Надо отметить, что отказ от закрепления в уголовном законодательстве специального правового статуса «особо опасный рецидивист», как это было в советский период, оказал негативное влияние на деятельность ОВД по противодействию рецидивной и профессиональной преступности. На сегодняшний день это можно рассматривать как научно-правовую проблему, имеющую прямое отношение к вопросам обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Необходимо вернуться на законодательном уровне к вопросу о признании в судебном порядке именно лица, исходя из его судимостей и криминальной направленности личности, особо опасным рецидивистом, а не только совершенное им деяние (особо опасным рецидивом преступлений), со всеми квалифицирующими последствиями в особенной части УК РФ. Одновременно необходимо законодательно предусмотреть возможность проведения в отношении таких лиц ОРМ даже без наличия сведений о конкретном подготавливаемом, совершаемом или совершенном ими преступлении.

В частности, имеет смысл дополнить п. 3 ст. 18 УК РФ (Рецидив преступлений) следующим образом: «*Рецидив преступлений*

признается особо опасным, а лицо по приговору суда особо опасным рецидивистом...».

В данном контексте нельзя не коснуться темы, связанной с опасностью вовлечения несовершеннолетних в противоправную деятельность лицами, находящимися под административным надзором. Анализ признаков составов преступлений, предусмотренных ст.ст. 150 и 151 УК РФ, показывает, что в их формулировках не учтен ряд важных факторов современной российской действительности.

Во-первых, в условиях нынешней напряженной внешнеполитической обстановки и непрерывных гибридных войн постоянно осуществляются попытки вовлечения максимального количества несовершеннолетних в совершение преступлений против общественной безопасности, основ конституционного строя и порядка управления. При этом субъектами данных преступлений могут быть иностранные граждане, что существенно повышает их общественную опасность.

Во-вторых, указанные составы не учитывают общественной опасности изоциренных действий в отношении несовершеннолетних со стороны лиц, занимающих высшее положение в преступной иерархии, а также имеющих судимость за совершение преступлений при опасном или особо опасном рецидиве.

Отдельно стоит упомянуть такой важный момент как порядок отбывания наказания в виде административного ареста лицами, имеющими судимость за рецидив преступлений, так как это имеет прямое отношение к организации ОРК ОВД. Положения Федерального закона от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» не предусматривают раздельное содержание лиц, имеющих судимость за рецидив преступлений, и иных лиц, подвергнутых административному аресту.

При этом согласно ч. 2 ст. 80 УИК РФ лица, осужденные при опасном и особо опасном рецидиве преступлений, содержатся изолированно от других осужденных. Несоблюдение этого правила при отбывании административного ареста создает условия для укрепления социальных позиций рецидивистов и склонения ими к противоправной деятельности лиц, не имеющих преступного опыта.

В настоящее время потенциал оперативных подразделений ОВД не может быть задействован при осуществлении административного надзора, а также в рамках системы профилактики преступлений в целом на системной основе ввиду отсутствия законодательных оснований для проведения в отношении поднадзорных лиц и иных лиц, нуждающихся в индивидуальном профилактическом воздействии,

предупредительных ОРМ. От этого серьезно проигрывает вся система профилактики правонарушений в Российской Федерации, несмотря на то, что в практике работы полиции всех развитых стран в условиях развития информационного общества и применения новых ИТТ наиболее активно продвигается именно предикативная (превентивная) функция.

Иными словами, при переходе на законодательное регулирование ОРД весь организационно-тактический комплекс контроля за лицами, склонными к совершению преступлений, в первую очередь имеющими преступный опыт, остался без законодательной поддержки. При этом стоит напомнить, что именно предупредительный потенциал ОРД справедливо выделяется основоположниками ее теории как ключевое направление развития данного сегмента борьбы с преступностью.

Основанием для задействования ресурсов и возможностей оперативных подразделений должны являться не только сведения о конкретном подготавливаемом преступлении, но и *прогнозируемое преступное поведение лица*, само предположение, что оно может совершить преступные действия. *Именно оперативное движение от лица, представляющего общественную опасность, к прогнозируемым либо совершенным им преступлениям составляет суть разведывательно-поискового начала ОРД.* Из этого следует однозначный вывод о том, что изначально ОРД имела в большей части превентивную направленность, именно это составляло ее сущностную основу.

Таким образом, выявляется проблема утраты предупредительного потенциала ОРД, связанная с ошибочной, по нашему мнению, законодательной привязкой оснований для проведения ОРМ исключительно к наличию сведений о противоправных деяниях, которые уже подготавливаются, совершаются или совершены, а также о лицах, их подготавливающих, совершающих, совершивших, т.е. которые уже начали реализовывать свой преступный замысел.

При буквальном толковании такая законодательная формула не оставляет времени органу, осуществляющему ОРД, не только пресечь совершаемое преступление, но и предотвратить наступление тяжких, а иногда и необратимых последствий. Это заранее программирует ОРД действовать с опозданием и лишает ее наступательности (часть 2 ст. 8 ФЗ об ОРД).

По этой причине, несмотря на мнение ряда специалистов об обоснованности данного законодательного подхода, мы склонны его рассматривать как существенный пробел в законодательстве,

провоцирующий оперативных сотрудников нарушать нормы права при решении задач ОРД.

На данную очевидную проблему более 20 лет назад справедливо обратил внимание А.Ю. Шумилов, отметивший по этому поводу следующее – «Возникает вопрос: как эти сведения стали известны субъекту ОРД без совершения им соответствующих ОРМ (искл. – заявления о совершенном преступлении и т.п.)? Ведь согласно предписаниям комментируемой статьи их наличие – не следствие (результат) ОРМ, а первичное основание для их проведения»¹⁷.

Можно сделать вывод, что законодательное регулирование оперативно-розыскного обеспечения профилактики правонарушений, а следовательно и ОРК ОВД должно охватывать специальные основания для проведения ОРМ во взаимосвязи с условиями их проведения. Так, особое внимание должно быть сосредоточено на лицах, в отношении которых судом принято решение об установлении административного надзора, неоднократно судимых за тяжкие или особо тяжкие преступления, в том числе экстремистской направленности и террористического характера, а также в отношении несовершеннолетних.

В связи с вышеизложенным считаем целесообразным изменить конструкцию п. 1 ч. 1 ст. 7 ФЗ об ОРД и изложить его в следующей редакции:

«Наличие:

1) постановления следователя, руководителя следственного органа, дознавателя о возбуждении уголовного дела;

2) судебного решения об установлении в отношении лица административного надзора (на весь период его осуществления);

3) судебного решения об условно-досрочном освобождении лица (на период не отбытой части наказания);

4) приговора суда об условном осуждении лица (на период испытательного срока);

5) приговора суда об осуждении лица за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления (до погашения или снятия судимости в установленном порядке);

б) постановлений о систематическом привлечении к ответственности (два и более раза в течение года) за административные правонарушения против порядка управления, и (или) администра-

¹⁷ Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности»: с постановкой приложений нормативных актов и документов / авт. сост. докт. юрид. наук, проф. А.Ю. Шумилов. 2-е изд., испр. и доп. М. : Шумилова И.И., 2000.

тивные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность».

Несомненно, ОРК ОВД представляет собой наиболее эффективную форму оперативно-розыскной профилактики преступлений, в связи с чем нет смысла говорить о развитии системы ОРК в отрыве от формирования системы оперативно-розыскного предупреждения преступности в целом. В ходе ОРК объекты национальной безопасности Российской Федерации защищаются путем предотвращения преступлений, так как планируется получение сведений о преступлениях на этапе возникновения преступного замысла, и в случае выявления преступника, своевременного пресечения его преступной деятельности.

В связи с этим уместно поставить вопрос о восстановлении в оперативно-розыском законодательстве такой категории как «замышляемые преступления», отражающей превентивный характер ОРД. Стоит отметить, что термин «замышляемые преступления» достаточно широко использовался в советский период именно применительно к сфере ОРД ОВД в части предотвращения преступлений¹⁸. В данном контексте имелось в виду, что задача предотвращения (предупреждения) относится к замышляемым преступлениям, а задача пресечения – к подготавливаемым. Такая дифференциация представляется нам вполне логичной и обоснованной.

§3. Ведомственная нормативная основа оперативно-розыскного контроля органов внутренних дел, за лицами склонными к совершению преступлений, перспективы ее развития

Анализ ведомственной нормативной основы ОРК ОВД позволяет констатировать следующее.

Во-первых, она сформирована в основном до принятия Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

Во-вторых, на ней отразились нерешенные проблемы законодательного регулирования ОРК ОВД за лицами, склонными к совершению преступлений, и в ряде случаев сделаны попытки компенсировать имеющиеся законодательные пробелы.

¹⁸ См.: Методологические проблемы теории оперативно-розыскной деятельности // Труды Киевской ВШ МВД СССР. Киев, 1976. № 8.

Так, приказом МВД России от 17 января 2006 г. № 19 утверждена Инструкция о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений, которая определяет основные направления, формы и методы предупреждения преступлений, порядок организационного и методического обеспечения этой деятельности.

В данной Инструкции закреплено пять основных задач ОВД по предупреждению преступлений, в том числе выявление и постановка на профилактические учеты лиц, склонных к совершению преступлений. Также определены основные обязанности по предупреждению преступлений оперативных подразделений ОВД, которые в основном касаются выявления при проведении ОРМ причин и условий совершения преступлений, а также проведения ОРМ по выявлению лиц, занимающихся приготовлением или покушением на преступление.

Предупреждение преступлений ОВД осуществляется в целях защиты личности, общества и государства от преступных посягательств противодействия криминогенным процессам в обществе, обеспечения сдерживания и сокращения преступности. Например, подразделения уголовного розыска в этой связи решают следующие задачи:

выявляют при проведении ОРМ причины и условия, способствующие совершению преступлений, принимают в пределах своей компетенции меры по их устранению;

проводят ОРМ по выявлению лиц, занимающихся приготовлением или покушением на преступление, принимают к ним меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации;

поддерживают взаимодействие с участковыми уполномоченными полиции, сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних, направленное на выявление преступлений, совершаемых несовершеннолетними, лицами, ранее судимыми, ведущими аморальный образ жизни, принимают участие в проведении совместных оперативно-профилактических мероприятий;

осуществляют в ходе ОРД мероприятия, направленные на выявление и предупреждение преступлений, совершаемых несовершеннолетними, осуществляют регулярный обмен оперативной и иной информацией, связанной с несовершеннолетними, входящими в организованные группы и преступные сообщества, с подразделениями по борьбе с организованной преступностью (в настоящее время также находятся в составе подразделений уголовного розыска);

предоставляют информацию, полученную в результате проведения ОРМ в отношении несовершеннолетних правонарушителей, в

подразделения по делам несовершеннолетних, относящуюся к их компетенции;

осуществляют меры, противодействующие участию несовершеннолетних в незаконном обороте наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

осуществляют розыск преступников, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, без вести пропавших и несовершеннолетних, занимающихся бродяжничеством;

участвуют в осуществлении мероприятий по предупреждению преступлений террористического характера и экстремисткой направленности;

осуществляют в пределах своей компетенции ОРМ в отношении лиц, осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы, и представляющих оперативный интерес.

Анализ вышеназванных положений во взаимосвязи со складывающейся оперативной обстановкой показывает, что излишне категоричное разграничение полномочий между подразделениями не всегда целесообразно. Так, обязанность выявлять лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий, в прямой постановке возложена на подразделения по делам несовершеннолетних, которым должна передаваться соответствующая информация из подразделений уголовного розыска.

Представляется целесообразным внести изменения и дополнения в п. 15 вышеуказанной Инструкции, касающийся полномочий подразделений уголовного розыска по предупреждению (профилактике) преступлений.

Предварительно необходимо нормативно определить формы, в рамках которых осуществляется ОРК ОВД.

Так, специальное наблюдение – это проводимый с применением дополнительных мер конспирации, безопасности и ведомственного контроля оперативным подразделением ОВД организационно-тактический комплекс ОРМ и иных законных действий, направленный на выявление, документирование и пресечение организаторской преступной деятельности лиц, занимающих высшее положение в преступной иерархии, лидеров организованных групп и преступных сообществ, экстремистских сообществ, террористических организаций, банд, незаконных вооруженных формирований, а также получение сведений о подконтрольных им объектах экономики, имуществе и денежных средствах, добытых преступным путем;

оперативно-профилактическое наблюдение – деятельность подразделений уголовного розыска территориальных органов МВД России по сбору сведений об образе жизни, поведении и противоправных намерениях лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в отношении которых установлен административный надзор, иных категорий ранее судимых лиц, направленное на выявление среди них замышляющих, подготавливающих, совершающих или совершивших преступления, а также оказание на них индивидуального профилактического воздействия или обеспечение привлечения их к уголовной ответственности.

С учетом изложенного выше, п. 15 рассматриваемой Инструкции целесообразно изложить в следующей редакции.

«Сотрудники подразделений уголовного розыска:

1. Осуществляют оперативно-розыскной контроль за лицами, склонными к совершению преступлений общеуголовной направленности, в ходе которого:

выявляют лиц, занимающих высшее положение в преступной иерархии, иных лидеров и авторитетов уголовно-преступной среды, организуют за ними наблюдение в установленном порядке;

организуют во взаимодействии с участковыми уполномоченными полиции оперативно-профилактическое наблюдение в рамках оперативно-розыскного обеспечения административного надзора, устанавливают местонахождение лиц, уклоняющихся от административного надзора и подозреваемых в совершении преступления, предусмотренного ст. 314.1 УК РФ, выявляют среди них лиц, замышляющих, подготавливающих, совершающих или совершивших преступления, в том числе преступления «прошлых лет».

2. Проводят совместно с сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних ОРМ и иные законные действия, направленные на предупреждение преступлений несовершеннолетних, в ходе которых:

выявляют лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий, склоняющих к употреблению наркотиков и психотропных веществ, принимают меры по документированию их преступной деятельности и обеспечению привлечения их к уголовной ответственности;

выявляют в молодежной среде, в том числе несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете, лидеров, имеющих склонность к организации совершения несовершеннолетними преступлений, и принимают меры по пресечению их противоправной деятельности, а также по оказанию на них индивидуального профилактического воздействия;

выявляют несовершеннолетних, подвергающихся насилию или растлению, преступному ограничению свободы, принуждению к рабскому труду, и принимают меры к привлечению виновных лиц к уголовной ответственности;

выявляют притоны, используемые для употребления несовершеннолетними наркотиков и психотропных веществ, занятием проституцией или порнографией, документируют преступную деятельность виновных лиц и обеспечивают привлечение их к уголовной ответственности.

3. Во взаимодействии с подразделениями по противодействию экстремизму осуществляют комплекс мер по противодействию экстремизму и терроризму, в ходе которых:

выявляют на обслуживаемой территории в рамках специального и оперативно-профилактического наблюдения, а также иных мероприятий лиц, склонных к совершению преступлений террористического характера и экстремистской направленности, обеспечивают в отношении них обмен информацией с компетентными органами, осуществляют документирование их преступной деятельности и ее пресечение;

выявляют на обслуживаемой территории схроны оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, экстремистской литературы.

4. Во взаимодействии с оперативными подразделениями ФСИН России и самостоятельно проводят ОРМ в отношении осужденных лиц, которым назначено наказание, не связанное с изоляцией от общества».

Также подлежит переработке п. 16, в котором определены полномочия в сфере предупреждения преступлений сотрудников подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции. В частности, целесообразно, чтобы мероприятия в рамках ОРК ОВД в отношении лиц, склонных к совершению преступлений экономической направленности, проводились сотрудниками данных подразделений, которые имеют соответствующие знания и профессиональный опыт в данной сфере.

После восстановления на законодательном уровне института административного надзора был издан приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», которым утвержден Порядок осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (далее – «Порядок»).

Порядок регламентирует осуществляемое ОВД наблюдение за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных судом административных ограничений их прав и сво-

бод, а также за выполнением ими обязанностей, предусмотренных Федеральным законом.

В осуществлении административного надзора наряду с участковыми уполномоченными полиции и иными подразделения ОВД принимают участие сотрудники подразделений, уполномоченных осуществлять ОРД¹⁹. Рассмотрим по порядку закрепленные за ними в этой части полномочия.

Во-первых, они принимают участие в осуществлении наблюдения за соблюдением поднадзорными лицами административных ограничений, установленных судом, и обязанностей, возложенных на них Федеральным законом.

Анализ данного положения во взаимосвязи с ФЗ об основах системы профилактики правонарушений показывает несогласованность законодательства в регулировании рассматриваемого вопроса. Напомним, что профилактический надзор, предусмотренный ст. 23 ФЗ об основах системы профилактики правонарушений, состоит в наблюдении за поведением лица, состоящего на профилактическом учете, и соблюдением им ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В Порядке воспроизведено положение ФЗ об административном надзоре, согласно которому административный надзор осуществляется территориальными органами путем систематического наблюдения за соблюдением поднадзорными лицами по месту жительства или пребывания установленных судом административных ограничений и выполнением ими предусмотренных Федеральным законом обязанностей.

Можно сделать вывод, что содержащиеся в п. 11 Порядка полномочия оперативных подразделений ОВД необоснованно ограничивают общие цели и задачи оперативно-розыскного обеспечения административного надзора, а также права и обязанности оперативных подразделений, предусмотренные ФЗ об ОРД, сводя их исключительно к наблюдению за соблюдением поднадзорным лицом соответствующих ограничений.

При этом, как мы указывали выше, в условиях развития информационного общества прежние подходы в части организации и осуществления наблюдения за поднадзорными лицами являются малоэффективными, особенно если речь идет о фигурантах, судимых за преступления в сфере ИТТ.

Целесообразно п. 4 Порядка привести в соответствие с ФЗ об основах системы профилактики правонарушений, изложив следующим образом:

¹⁹ См.: О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России: приказ МВД России от 19 июня 2012 г. № 608.

«Административный надзор осуществляется территориальными органами путем систематического наблюдения за поведением поднадзорных лиц по месту жительства, пребывания или фактического нахождения, а также соблюдением установленных судом административных ограничений и выполнением ими предусмотренных Федеральным законом обязанностей».

Во-вторых, оперативные подразделения ОВД осуществляют по указанию начальника территориального органа сбор информации для установления места нахождения поднадзорных лиц, уклоняющихся от административного надзора.

В рамках ОРК ОВД установление местонахождения поднадзорного лица имеет значение с позиции наличия в его действиях признаков состава, предусмотренного ст. 314.1 УК РФ, а также должно давать основание для проведения в отношении него ОРМ по выявлению подготавливаемых или совершаемых преступлений во время уклонения от административного надзора.

Данный аспект в Порядке упущен, что делает его не соответствующим положениям ФЗ об ОРД и не позволяет в полной мере использовать возможности оперативных подразделений ОВД по данному направлению.

В-третьих, оперативные подразделения ОВД осуществляют в установленном порядке розыск поднадзорных лиц, подозреваемых в совершении преступления, предусмотренного ст. 314.1 УК РФ.

Анализ данной функции оперативных подразделений во взаимосвязи с ранее обозначенными функциями показывает, что она в некоторой части повторяет предыдущую, потому что и установление местонахождения уклоняющегося от надзора лица и розыск поднадзорного лица, подозреваемого в совершении преступления, предусмотренного ст. 314.1 УК РФ, связаны с проведением поисковых ОРМ и иных законных действий.

Возвращаясь к приказу МВД России № 818, считаем целесообразным п. 11 Порядка изложить в следующей редакции.

«Сотрудники полиции, уполномоченные осуществлять оперативно-розыскную деятельность, в пределах предоставленных полномочий:

1. Осуществляют оперативно-профилактическое наблюдение за поведением поднадзорного лица, в том числе за соблюдением им административных ограничений, установленных судом, и обязанностей, возложенных на них Федеральным законом.

2. Выявляют замышляемые, подготавливаемые и совершаемые поднадзорным лицом преступления и принимают меры по их предупреждению или своевременному пресечению, а также выявляют пре-

ступления, ранее совершенные им, в том числе из категории «преступлений прошлых лет».

3. Устанавливают местонахождение уклоняющегося от административного надзора, розыск лица, объявленного в розыск за совершения преступления, предусмотренного статьей 314.1 УК РФ.

4. Устанавливают лиц, вовлекающих поднадзорного в противоправную деятельность, оказывающих на него негативное влияние, в том числе из числа лидеров и участников организованных групп и преступных сообществ, принимают меры по пресечению их преступной деятельности и оказываемого влияния.

5. Осуществляют обмен информацией о поведении поднадзорного лица с оперативными подразделениями иных органов, осуществляющих ОРД.

Важное практическое значение для организации ОРК ОВД имеет правильное определение критериев оценки деятельности оперативных подразделений по данному направлению. В связи с этим представляет интерес Перечень показателей оценки эффективности деятельности в сфере профилактики правонарушений, утвержденный распоряжением МВД России от 30 июня 2017 г. № 1/7983.

Так, на наш взгляд, первый показатель (доля преступлений, выявленных на стадии приготовления или покушения от числа зарегистрированных преступлений в отчетном периоде) объективно относится не к профилактике преступлений, а к их предупреждению и пресечению.

В ст. 2 Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» профилактика правонарушений определяется как «совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения».

Другими словами, профилактика имеет упреждающий характер и направлена на недопущение совершения преступлений. Если же выявленное противоправное деяние уже подготавливается или совершается, т.е. преступный замысел начал реализовываться, говорить следует не о профилактике, а о пресечении либо предупреждении преступления. Более того, если преступление уже находится на стадии приготовления или совершения, профилактическую (предикативную) функцию можно считать не выполненной, поскольку суть ее заключается в недопущении начала реализации преступного замысла.

Еще один важный показатель, имеющий отношение к эффективности ОРК ОВД, сформулирован следующим образом: доля снятых с профилактического учета граждан в отчетном периоде в связи с прекращением противоправного поведения, когда образ жизни лица, состоящего на профилактическом учете, не нуждается в дальнейшем наблюдении, от общего числа граждан, снятых с профилактического учета на конец отчетного периода.

Представляется, что без полноценного участия оперативных подразделений в данном процессе сведения о прекращении противоправного поведения лица, состоящего на профилактическом учете, могут быть не объективными. Для выявления тщательно маскируемых преступных намерений данных лиц (особенно из числа ранее судимых) необходимо задействование негласных сил, средств и методов ОРД ОВД. Это следует из известного и всеми признаваемого тезиса, согласно которому тому, что совершается тайно, эффективно противодействовать можно только такими же тайными (негласными) методами.

Кроме того, по нашему мнению, целесообразно предусмотреть дополнительный показатель, отражающий результаты работы подразделений ОВД по оказанию индивидуального профилактического воздействия на лиц, находящихся под административным надзором. Несомненно, поднадзорные лица представляют собой особую категорию объектов профилактического воздействия в силу их повышенной общественной опасности.

Данный показатель можно определить примерно следующим образом: «Доля лиц, в отношении которых в отчетном периоде досрочно прекращен административный надзор в соответствии с частью 2 статьи 9 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», от общего числа лиц, в отношении которых прекращен административный надзор на конец отчетного периода (в %)».

В соответствии с указанной нормой административный надзор может быть досрочно прекращен судом на основании заявления ОВД или поднадзорного лица по истечении не менее половины установленного судом срока административного надзора при условии, что поднадзорное лицо добросовестно соблюдает административные ограничения, выполняет обязанности, предусмотренные законом, и положительно характеризуется по месту работы и (или) месту жительства, пребывания или фактического нахождения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Многообразие поставленных перед МВД России задач по кардинальному повышению эффективности борьбы с преступностью, в первую очередь с ее наиболее опасными организованными формами проявления, терроризмом и экстремизмом, преступлениями, совершаемыми с использованием ИТТ, обуславливает необходимость всесторонних глубоких научных исследований нормативно-правовых и организационно-тактических основ ОРД ОВД, в особенности ее нереализованного потенциала по наступательному превентивному воздействию на определенные категории лиц, представляющих повышенную общественную опасность.

Нельзя не учитывать, что географическое положение России, ее широкий внутренний рынок и невероятный экономический потенциал обуславливают устремление в нашу страну значительных миграционных потоков, участники которых испытывают на себе серьезнейшее деструктивное воздействие, связанное с деятельностью международных экстремистских и террористических организаций. В таких условиях имеется острая необходимость поиска дополнительных резервов для дальнейшего совершенствования организации ОРД ОВД, которые позволили бы существенно повысить ее эффективность в части упреждающего реагирования на вышеназванные вызовы и угрозы.

Одним из таких резервов является создание (а точнее – воссоздание) в законодательных условиях регулирования ОРД системы ОРК ОВД за лицами, склонными к совершению преступлений, которая еще в советский период позволяла на ранней стадии преступного замысла выявлять соответствующих лиц и осуществлять с ними работу в форме оперативно-розыскного предупреждения (профилактики).

Надо признать, что как таковая система оперативно-розыскного предупреждения (профилактики), основу которой, несомненно, составляет ОРК ОВД, в настоящее время фактически не существует, и ее необходимо собирать буквально по крупицам, создавая для этого законодательные, ведомственные и межведомственные нормативно-правовые и организационные основы, при этом ориентируясь как на прежний опыт, так и на современные социально-правовые условия.

Как ни удивительно, но в нынешних непростых условиях именно опыт советской милиции, достаточно эффективно выполнявшей задачи по предупреждению преступности, на наш взгляд, может быть принят на вооружение современной российской полицией, конечно, не в полном объеме и с существенными поправками на политико-правовые и социально-экономические условия. В пользу данного вывода свидетельствует проведенный нами ретроспективный анализ формирования и развития института административного надзора за лицами ранее судимыми до начала 1990-х годов прошлого века.

Не все удалось реализовать и в советский период, становление системы ОРК за лицами, склонными к совершению преступлений, осуществлялось методом проб и ошибок, постоянно изменялись в части касающейся компетенции и правомочий соответствующих подразделений и служб. Вместе с тем, доктринальные наработки и нормативно-правовая база того времени послужили основой для восстановления системы административного надзора уже в современных условиях. Чтобы убедиться в этом, достаточно провести сравнительно-правовой анализ положений ФЗ об административном надзоре и соответствующих советских законодательных и ведомственных нормативных актов.

Вместе с тем, позаимствовав основную законодательную конструкцию административного надзора (порядок установления, принципы осуществления, категории ранее судимых лиц, подпадающих под административный надзор, перечень ограничений, запретов и обязанностей поднадзорных лиц и т.д.), современный законодатель, преднамеренно либо вследствие недостаточно глубокой проработки вопроса, оставил без внимания оперативно-розыскную составляющую данного механизма. Напомним, что советский законодатель сначала пошел по аналогичному пути, но уже через год данное упущение стало очевидным и было устранено, оперативные службы были закреплены в качестве основного субъекта административного надзора. Очевидно оно и сейчас, на что красноречиво указывает статистика преступлений, совершенных ранее судимыми лицами.

Несомненно, ОРК ОВД представляет собой наиболее эффективную форму оперативно-розыскной профилактики преступлений, в связи, с чем нет смысла говорить о развитии системы ОРК в отрыве от формирования системы оперативно-розыскного предупреждения преступности в целом. Оперативно-профилактическое наблюдение за образом жизни и поведением лиц, склонных к совершению преступлений, соответствует основной цели ОРД – защите жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения

безопасности общества и государства от преступных посягательств. При этом в ходе ОРК объекты национальной безопасности Российской Федерации защищаются путем предотвращения преступлений, так как планируется получение сведений о преступлениях на этапе возникновения преступного замысла, и в случае выявления преступника, своевременного пресечения его преступной деятельности. В связи с этим уместно поставить вопрос о восстановлении в оперативно-розыскном законодательстве такой категории как «замышляемые преступления», отражающей превентивный характер ОРД.

Несмотря на то, что в теории ОРД ОРК упоминается в рамках оперативно-розыскной профилактики, эта категория уже долгое время объективно самостоятельно существует в оперативно-служебной деятельности оперативных подразделений ОВД. При этом ОРК подразумевает осуществление оперативно-профилактического наблюдения за целой группой различных по своему правовому статусу объектов, что определяет в каждом отдельном случае специфику организации и тактики проведения оперативно-розыскных мероприятий и иных законных действий.

ОРК ОВД следует рассматривать как наиболее эффективную форму оперативно-розыскного обеспечения профилактики преступности, ориентированную на наступательное превентивное применение методов, сил и средств ОРД, предполагающее не только предупреждение и пресечение подготавливаемых и совершаемых преступлений, но и профилактику замышляемых.

Один из ключевых тезисов заключается в том, что осуществление ОРК ОВД за лицами, склонными к совершению преступлений (за исключением специального наблюдения за лицами, занимающими высшее положение в преступной иерархии), должно рассматриваться именно как право уполномоченных оперативных подразделений ОВД, т.е. возможность использовать арсенал оперативно-розыскных сил, средств и методов, как гласных, так и негласных, для сдерживания рецидивной преступности. Это не должно рассматриваться как обязанность заводить соответствующие оперативные дела производства на каждое лицо, состоящее на профилактическом или списочном учете ОВД. При таком подходе реализация важнейшей функции ОРК ОВД превратится в очередную гонку за показателями и будет осуществляться по валовому принципу. Суть заключается в том, чтобы из всего массива ранее судимых и иных лиц, находящихся в «группе риска», выделить тех, в отношении которых можно с большой долей вероятности прогнозировать преступное поведение. Сами оператив-

ные сотрудники и их руководители должны, исходя из принципа целесообразности, имеющихся ресурсов и криминогенной обстановки, определять необходимость взятия под ОРК того или иного лица.

Чтобы осуществление ОРК ОВД не привело к перегруженности личного состава оперативных служб, в первую очередь уголовного розыска, избыточным объемом бумажных делопроизводств, необходимо формировать систему цифровых досье на наблюдаемых лиц, в рамках которых будет аккумулироваться и обрабатываться оперативно-значимая информация. При этом уже имеющиеся сведения должны непрерывно дополняться и сопоставляться с вновь поступающими в режиме онлайн данными.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Частная научная теория системы оперативно-розыскного контроля органов внутренних дел за лицами, склонными к совершению преступлений	6
§1. Оперативно-розыскной контроль органов внутренних дел за лицами, склонными к совершению преступлений, как одно из направлений оперативно-розыскного обеспечения профилактики преступлений	6
§2. Понятие и содержание системы оперативно-розыскного контроля органов внутренних дел за лицами, склонными к совершению преступлений: субъекты, объекты, цель, задачи	13
§3. Принципы осуществления оперативно-розыскного контроля органов внутренних дел за лицами, склонными к совершению преступлений	19
Глава 2. Правовые основы системы оперативно-розыскного контроля органов внутренних дел за лицами, склонными к совершению преступлений, пути их совершенствования и развития	26
§1. Зарубежный опыт правового регулирования контроля правоохранительных органов за лицами, склонными к совершению преступлений	26
§2. Современное состояние законодательного регулирования оперативно-розыскного контроля органов внутренних дел за лицами, склонными к совершению преступлений, пути его совершенствования	32
§3. Ведомственная нормативная основа оперативно-розыскного контроля органов внутренних дел за лицами, склонными к совершению преступлений, перспективы ее развития	40
Заключение	49

Александр Александрович Бабушкин

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОГО КОНТРОЛЯ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ЗА ЛИЦАМИ, СКЛОННЫМИ
К СОВЕРШЕНИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ**

Препринт

Редактор *И.П. Кульпа*
Компьютерная верстка *М. Н. Желобаевой*

Подписано в печать 20.07.2022

Формат 60X84 ¹/₁₆

Печ. л. 3,0

Уч.-изд. л. 2,8

Тираж 150 экз.

Заказ № 25

Издатель: ФГКУ «ВНИИ МВД России»
121069, Москва, ул. Поварская, д. 25, стр. 1

Группа ОП РИО ФГКУ «ВНИИ МВД России»