



УДК 343



**Николай Семенович ЖЕЛЕЗНЯК,**  
начальник кафедры оперативно-розыскной  
деятельности (кафедры №9) Сибирского  
юридического института ФСКН России  
(г. Красноярск), доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный юрист Российской  
Федерации

## О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РАБОТЫ ПО ДЕЛАМ ОПЕРАТИВНОГО УЧЕТА В РОССИИ

### ON SOME PROBLEMS OF WORKING ON CASES OF OPERATIVE REGISTRATION IN RUSSIA

*Рассматриваются проблемы осуществления документирования преступных действий проверяемых и разрабатываемых лиц.*

*The article considers problems of carrying out documenting of criminal acts of persons under inspection.*

**Ключевые слова:** дело оперативного учета, документирование, прокурорский надзор.  
**Keywords:** cases of operative registration, documenting, prosecutor's supervision.

**Т**еория и практика сыска свидетельствуют, что в оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) правоохранительных органов и специальных служб основными слагаемыми являются оперативно-розыскные мероприятия (далее – ОРМ), работа с конфидентами, дела оперативного учета (далее – ДОУ). Именно последний элемент как предопределенное ст. 10 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – ФЗ об ОРД) сосредоточение документов, характеризующих подготовку и проведение ОРМ, результаты работы с конфидентами, выступил предметом нашего исследования, включающего некоторые нормативные положения, теоретические и практические оценки состояния этого срезка ОРД в России.

Одним из методов, положенных нами в основу изучения состояния работы по ДОУ в стране, является метод экспертных оценок, в реализации которого весьма преуспели прокуроры, уполномочен-

ные на осуществление надзора за соблюдением законов органами, осуществляющими ОРД. Ознакомление с результатами таких прокурорских проверок позволяет выделить несколько выводов относительно ДОУ, типичных для актов прокурорского реагирования: планы ОРМ шаблонны, составляются без учета обстоятельств совершенного преступления, выдвигаются формальные, однотипные версии, которые в полном объеме не проверяются; в делах отсутствуют сведения о поступлении от подсобного аппарата оперативно значимой информации; выявлены факты несвоевременного заведения ДОУ, в том числе «задним числом» под уже существующие уголовные дела; оперативно-розыскные материалы в отношении лиц, виновность которых в совершении преступления не доказана в установленном законом порядке, по истечении установленного срока не уничтожаются.



Несмотря на то, что в своих работах мы неоднократно критиковали прокурорский корпус за произвольное и противозаконное расширение предмета прокурорского надзора в этой области<sup>1</sup>, отмеченные замечания представляются по большей части справедливыми. Поэтому в данном случае, соглашаясь со сделанными выводами, мы попытаемся установить причины такого положения в ОРД.

Прежде всего, непоследовательность законодателя в формулировании ч.ч. 1 и 2 ст. 10 ФЗ об ОРД, в соответствии с первой из которых органы, осуществляющие ОРД, могут... заводить ДОУ, а с учетом второй – обязаны их заводить при наличии оснований для проведения ОРМ<sup>2</sup>, создает ситуацию, при которой, с одной стороны, органы, осуществляющие ОРД, заводят ДОУ исходя из предписаний подзаконного нормативного правового акта и принципа целесообразности, когда это реально может помочь решению задач ОРД: если требуется проведение значительного количества ОРМ, необходима систематизация существенного числа оперативных материалов, планирование деятельности по раскрытию преступления<sup>3</sup>, с другой – надзирающие должностные лица абсолютно правомерно (в соответствии с буквой закона) требуют заведения таких дел при любых условиях безотносительно к полезности этих действий.

Следует оговориться, что в данном случае речь идет не обо всех категориях ДОУ, а преимущественно об оперативно-поисковых делах (далее ОПД), заводимых по факту совершенного очевидного тяжкого или особо тяжкого преступления.

Согласно ч. 2 ст. 10 ФЗ об ОРД «дела оперативного учета заводятся... в целях собирания и систематизации сведений, проверки и оценки результатов оперативно-розыскной деятельности, а также принятия на их основе соответствующих решений органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность». Из процитированного предписания усматрива-

ется, что ДОУ следует заводить лишь тогда, когда оно необходимо для собирания и систематизации сведений, проверки и оценки результатов ОРД, а также принятия на их основе соответствующих решений осуществляющими ее органами. Отсюда верен и противоположный вывод: если для решения задач ОРД не требуется собирания и систематизации значительного объема сведений, если проверить и оценить результаты ОРД, принять на их основе соответствующие решения можно без ДОУ, то его заведение – проформа, увеличивающая и без того чрезмерный объем работы сыщиков.

Как результат – огромный документооборот, исключительно негативно влияющий на решение одной из приоритетных задач правоохранительных органов – борьбы с преступностью. По данным ГУ МВД России по Красноярскому краю, в производстве сотрудников уголовного розыска края одновременно находятся почти 186000 только ОПД, и ежемесячно добавляются еще по 600. Таким образом, на каждого сотрудника уголовного розыска приходится в среднем по 162 ОПД, не считая других ДОУ<sup>4</sup> и иных материалов оперативно-розыскного производства, и по всем из них следует планировать и осуществлять ОРМ, принимать оперативно значимые решения<sup>5</sup>. С учетом того, что в 2010 г. на каждого сотрудника уголовного розыска приходилось в среднем по 100 ОПД, можно сделать вывод, что за один год этот показатель вырос более чем на 60%. Несложно подсчитать: при таком подходе через пять лет в производстве каждого сотрудника уголовного розыска будут уже находиться примерно 655 ОПД.

Поэтому требование законодателя об обязательности заведения ДОУ в любых случаях при наличии оснований для проведения ОРМ выглядит парадоксальным и негативно влияющим на качество работы оперативных подразделений, а в конечном счете – на эффективность борьбы с преступностью.



Кроме того (и это данность последних лет), при задержании с наркотиками сбытчика кроме уголовного дела по этому факту также возбуждается еще одно уголовное дело – по сбыту неустановленным лицом наркотиков задержанному фигуранту<sup>6</sup>, поскольку подавляющее число задержанных за сбыт наркотических средств на вопрос о происхождении наркотиков отвечают, что приобрели их у неизвестного лица, соответственно, преступление считается неочевидным и вызывающим необходимость заведения ОПД со всеми вытекающими последствиями. Так, по данным УФСКН России по Красноярскому краю, в производстве оперативных подразделений органов наркоконтроля находятся более 6000 ОПД. Таким образом, на одного сотрудника оперативного подразделения в среднем приходится 30 ОПД<sup>7</sup>, не считая других ДОУ и иных оперативных материалов. Ведение подавляющего большинства таких дел абсолютно бесперспективно и практически ни при каких условиях не приведет к раскрытию преступлений.

Именно поэтому и с учетом количества дел, находящихся в производстве у одного сотрудника оперативного подразделения, становится понятным замечание о том, что планы ОРМ шаблонны, составляются без учета обстоятельств совершенного преступления, выдвигаются формальные, однотипные версии, которые в полном объеме не проверяются.

Из создавшейся ситуации, представляется, есть следующий выход:

- исключить законодательно продекларированную обязанность заводить ДОУ при наличии оснований для проведения ОРМ, содержащихся в ч. 1 ст. 7 ФЗ об ОРД;

- закрепить в нормативных правовых актах ведомств необходимость заводить ДОУ по особо тяжким преступлениям и в случае потребности в систематизации большого количества материалов;

- заводить ОПД по «темному» сбыту наркотиков на усмотрение сотрудников оперативных подразделений и лишь при

наличии достоверных данных об имевшей место купле-продаже<sup>8</sup>;

- провести анализ имеющихся ОПД с градацией на перспективные и неперспективные, обязать сотрудников оперативных подразделений работать по перспективным ОПД<sup>9</sup>.

Следующее замечание надзирающих прокуроров состоит в том, что в делах отсутствуют сведения о поступлении от подсобного<sup>10</sup> аппарата оперативно значимой информации.

Реальная работа с конфидентами не во многом отличается от работы по ДОУ. В ней присутствуют те же самые недостатки. Во-первых, несмотря на пагубность соревнования<sup>11</sup> в этой сфере, руководители требуют с подчиненных (закрепляя это в решениях коллегий, распоряжениях, выступлениях на различных совещаниях) формального увеличения количества конфидентов и, в первую очередь, лиц, содействующих оперативным подразделениям на контрактной основе. Во-вторых, реальный уровень профессионализма сегодняшних сотрудников оперативных подразделений (да и многих их руководителей) настолько низок, что не позволяет грамотно осуществлять целевые вербовки. В-третьих, финансовое обеспечение рассматриваемого процесса, законодательно продекларированный, но не соответствующий существующим реалиям уровень социальной и правовой защиты конфидентов не формируют у последних сколько-нибудь значимой мотивации для осуществления качественного содействия правоохранительным органам в борьбе с преступностью. В-четвертых, населению абсолютно безразлично с помощью, кого или чего обеспечивается его безопасность, – важен результат.

Именно поэтому следует оценить нынешнее состояние работы с конфидентами как негативное, обуславливающее отсутствие от них оперативно значимой информации, в том числе по ДОУ.

Комплекс мероприятий по минимизации существующей проблемы всем известен,



поскольку тиражируется практически в каждом сколько-нибудь значимом исследовании по вопросам агентурной работы:

– следует в нормативном порядке запретить оценку работы с конфидентами по количественным показателям (число содействующих лиц, в том числе по категориям, сообщений, реализаций на их основе ДООУ и т.п.);

– необходимо существенно пересмотреть финансовое обеспечение этой работы с целью формирования серьезной мотивации конфидентов к осуществлению содействия правоохранительным органам в борьбе с преступностью;

– стоит модернизировать систему подготовки сотрудников оперативных подразделений, акцентировав значительную ее часть на вопросы установления доверительных отношений с гражданами и организации работы с конфидентами.

Еще одно замечание уполномоченных прокуроров состоит в том, что в ходе проверок выявлены факты несвоевременного заведения ДООУ, в том числе «задним числом» под уже существующие уголовные дела.

Ни для кого не секрет, что во всех правоохранительных ведомствах оперативная работа оценивается исключительно по количественным показателям: число заведенных и реализованных дел, приобретенных конфидентов и полученных от них сведений, изъятых наркотиков и т.п. Затем происходит сопоставление этих данных с аналогичным отчетным периодом, с показателями соседнего региона, со средними показателями по стране. Наш взгляд, именно такая система критериев оценки побуждает сотрудников и руководителей оперативных подразделений и служб, территориальных органов всеми правдами и неправдами давать показатели к отчетному периоду. И на этом этапе всем, особенно руководителям, призванным в том числе контролировать ОРД, абсолютно не свойственно высказывать недоверие представляемым подчиненными результатам. Ведь чем значительнее цифры, тем лучше срабо-

тало подразделение (служба, управление), тем более высокое место оно займет среди себе подобных, тем больше шансов у руководителей получить благодарность свыше, а возможно, и повышение по службе. Не так уж редкие служебные проверки и даже уголовные дела, возбуждаемые по фактам фальсификации материалов их сотрудниками, как правило, не являются преградой для служебного рвения руководителей.

Рассматриваемая система построена на принципе конкуренции или как говорили раньше – «социалистического соревнования». Например, при сопоставлении показателей работы двух сотрудников оперативного подразделения (подразделений, органов), раскрывших одинаковое количество преступлений (задержавших преступников, изъявших наркотиков), лучшим является тот, кто сделал это с использованием оперативной информации или с реализацией ДООУ.

Памятуя о важности рассматриваемых показателей, сотрудники с молчаливого согласия (а вернее, по неофициальному распоряжению) руководителей различных уровней занимаются очковтирательством, заводя уже по раскрытым преступлениям «задним числом» дела оперативной разработки и в результате этого улучшая и без того высокие показатели оперативной работы.

Однако в связи с этим возникают закономерные вопросы:

– как можно сравнивать деятельность различных управлений (их оперативных подразделений и сотрудников), если они существенно отличаются по объемам обслуживаемой территории, количеству населения, его структуре, условиям существования, штатной численности, ресурсной оснащенности и многим-многим параметрам, которыми оперирует криминология;

– какая конкуренция возможна между государственными служащими, получающими одинаковую заработную плату, решающими одни и те же задачи, но в подведомственной им сфере?



Ответы на эти вопросы очевидны.

Оценка оперативной работы должна строиться на основе учета конечных результатов ОРД. Повторимся: гражданам, обществу, государству по большому счету безразлично, каким образом (с заведением ДОУ или иным путем) оперативными подразделениями решаются поставленные перед ними задачи. Конечным мерилom деятельности указанных структурных формирований является уровень преступности. Для того чтобы реально оценивать работу оперативных подразделений, следует разработать и внедрить максимально простую и поэтому понятную для руководителей и сотрудников оценочную систему.

Концептуальные подходы к формированию критериев оценки деятельности оперативных подразделений могут быть следующими:

1) при формировании критериев оценки деятельности оперативных подразделений необходимо исходить из стоящих перед ними задач, сформулированных в ст.2 ФЗ об ОРД. Указанные критерии должны быть выражены в абсолютных показателях с целью оценки эффективности деятельности конкретного оперативного подразделения и его сотрудников во времени, что позволит исключить наличествующую нездоровую конкуренцию между различными территориальными органами. Объективность критериев при таком подходе может быть обеспечена только при условии полной регистрации событий, имеющих криминальный характер, что, в свою очередь, может быть достигнуто созданием и функционированием государственной системы регистрации преступлений. Результативность решения задач ОРД (выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие, розыск) при этом определяется совокупностью показателей, рассчитанных на основе избранных критериев;

2) поскольку решение возложенных на оперативные подразделения задач осуществляется путем проведения оперативно-розыскных и иных мероприятий, в кри-

териях должна найти отражение оценка затрат на их осуществление (сил, средств, ресурсов и пр.), выраженная различными единицами измерения;

3) необходимым элементом критерия оценки деятельности оперативных подразделений должна выступать «категория сложности» решения задач ОРД, связанная, например, с тяжестью преступлений, степенью их «неочевидности», многоэпизодностью и др.;

4) в целях формирования объективной картины состояния борьбы с преступностью, исключения возможности фальсификации данных о деятельности служб и подразделений представляется необходимым отказаться от раскрываемости преступлений как основного критерия ее оценки;

5) иные показатели ОРД (количество заведенных и реализованных ДОУ, состоящих на связи конфиденентов, полученных от них сообщений и пр.) должны учитываться в аналитических целях, но не входить в критерии оценки деятельности оперативных подразделений.

Однако формирование только системы оценочных критериев не решит проблемы. Такая система, представляется, должна базироваться на разработке и внедрении стимулирующих критериев как средства повышения эффективности деятельности оперативных подразделений.

Наша позиция в рассматриваемой сфере такова:

– эффективность деятельности каждого сотрудника оперативного подразделения должна непосредственно отражаться на его карьерном росте (продвижении по службе);

– следует создать более гибкую систему материального стимулирования сотрудников оперативных подразделений (например, категорирование сотрудников на основе реально достигнутых результатов), побуждающую руководителей давать объективную оценку тому или иному сотруднику и в связи с этим стимулировать его последующую деятельность;

– никакие иные критерии (участие в



работе, не связанной с задачами, определенными для реализации данному лицу должностной инструкцией, стаж деятельности, должностное положение) не должны учитываться в качестве критериев стимулирования деятельности либо влиять на карьерный рост сотрудника.

При таком подходе, как нам представляется, будет создана простая и эффективная система стимулирования сотрудников оперативных подразделений к повышению результативности ОРД.

Еще одно замечание, сделанное уполномоченными прокурорами, заключается в том, что оперативно-розыскные материалы в отношении лиц, виновность которых в совершении преступления не доказана в установленном законом порядке, по истечении установленного срока не уничтожаются.

В соответствии с ч. 7 ст. 5 ФЗ об ОРД «полученные в результате проведения оперативно-розыскных мероприятий материалы в отношении лиц, виновность которых в совершении преступления не доказана в установленном законом порядке, хранятся один год, а затем уничтожаются, если служебные интересы или правосудие не требуют иного». Это предписание, на наш взгляд, следует рассматривать следующим образом:

– материалы, полученные в результате проведения ОРМ, – любые материалы, полученные в ходе проведения исключительно ОРМ. Результаты иных действий, осуществленных в рамках разработки, к этой категории не относятся;

– лица, виновность которых в совершении преступления не доказана в установленном законом порядке, – конкретные лица, в отношении которых проводились ОРМ, в результате которых их вина в совершении преступления не была подтверждена (в соответствии с ч.1 ст. 14 УПК РФ виновность лица устанавливается вступившим в законную силу приговором суда);

– материалы хранятся один год, а затем уничтожаются – законодатель в данном случае к таким материалам от-

носит лишь сведения, полученные в отношении иных лиц по преступлениям, по которым установлено виновное лицо, оно привлечено к уголовной ответственности, приговор вступил в законную силу;

– уничтожаются, если служебные интересы... не требуют иного, – служебный интерес к сохранению сведений о конкретных лицах, в отношении которых проводились ОРМ, но не было получено достаточно данных для подтверждения или не подтверждения их причастности к совершению преступления. Таким образом, служебный интерес может заключаться в сохранении сведений о таких лицах с целью их дальнейшей разработки по данному или иным фактам преступной деятельности. В этом случае сотрудник оперативного подразделения должен оформить на имя руководителя органа, уполномоченного на осуществление ОРД, мотивированный рапорт с указанием фигуранта, сведения о котором следует сохранить, и причинах такого сохранения, при этом указать номера страниц документов, имеющих отношение к данному лицу и подлежащих сохранению;

– что касается ОПД, то рассматриваемая норма не распространяется на сосредоточенные в них материалы, поскольку до тех пор, пока не установлено и не привлечено к ответственности конкретное лицо, как это отмечается в норме, виновность которого в совершении преступления доказана в установленном законом порядке, уничтожение сведений о любых лицах противоречит отраженной в ст. 2 ФЗ об ОРД задаче раскрытия преступлений, а также установления лиц, их совершивших.

Если оценивать роль правосудия в процессе сохранения оперативно значимых сведений согласно комментируемой норме закона, то представляется крайне сомнительной ситуация, при которой бы суд потребовал дальнейшего хранения материалов оперативного производства, поскольку мотивы такого решения нам в принципе не понятны. Не ясно и то, каким судебным документом такое



решение (если оно все же состоится) должно быть закреплено.

Там же (ч. 7 ст. 5 ФЗ об ОРД) отмечается: «Фонограммы и другие материалы, полученные в результате прослушивания телефонных и иных переговоров лиц, в отношении которых не было возбуждено уголовное дело, уничтожаются в течение шести месяцев с момента прекращения прослушивания, о чем составляется соответствующий протокол. За три месяца до дня уничтожения материалов, отражающих результаты оперативно-розыскных мероприятий, проведенных на основании судебного решения, об этом уведомляется соответствующий судья». Эта норма также противоречит задачам раскрытия преступлений и установления лиц, их совершивших. Процесс раскрытия преступлений зачастую занимает значительное время, возможно, исчисляемое годами. Поэтому уничтожать собранные в отношении лица материалы в случае, когда его в течение полугода не смогли привлечь к уголовной ответственности, представляется контрпродуктивным. Идеальный вариант решения этой проблемы – изменение формулировки нормы закона. До этого логично реализовывать эту норму в отношении лиц по раскрытым преступлениям.

Таким образом, указанные претензии надзирающего органа к субъектам ОРД по большей части справедливы, а их удовлетворение зависит не столько от руководителей и сотрудников оперативных подразделений<sup>12</sup>, сколько от законодательной и исполнительной ветвей власти и их оперативности в решении назревших проблем.

1 См. подр.: Железняк Н.С. Пределы компетенции (полномочий) прокуратуры при осуществлении прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью органов внутренних дел : науч.-практ. комментарий. Красноярск: СибЮИ МВД России, 2010.

2 Отношение к этой проблеме ранее высказывали и некоторые другие авторы. См., напр.:

Бобров В.Г. К вопросу о делах оперативного учета // Оперативник (сыщик). 2007. № 3 (12). С. 19–22; Бобров В.Г. Еще раз о делах оперативного учета // Оперативник (сыщик). 2007. № 4 (13) С. 18–21.

3 Так, например, предписано в основополагающем ведомственном нормативном правовом акте МВД России от 22 мая 1996 г.

4 См. подр.: Оперативно-розыскная энциклопедия / авт.-сост. проф. А.Ю. Шумилов. М.: Изд-ль Шумилова И.И., 2004. С.57.

5 Только сотрудник оперативного подразделения может подсчитать во сколько по времени ему обходится ведение ДОУ (вынесение постановления, оформление справки-меморандума, иных необходимых документов и их копий, плана, согласование и утверждение, подготовка планов отдельных мероприятий с возможным утверждением предваряющих их документов, оформление документации в ходе или по результатам ОРМ, оформление информации от конфиденентов, разработка и реализация оперативно значимых данных и т.п.).

6 Подавляющее число задержанных за сбыт наркотических средств на вопрос о происхождении наркотиков отвечают, что приобрели их у неизвестного лица.

7 По результатам сопоставления загруженности по ОПД сотрудников уголовного розыска (160) и наркоконтроля (30) у кого-то может возникнуть заблуждение о наличии в ФСКН России иного подхода к заведению этих ДОУ. На самом деле все очень просто: органы наркоконтроля – более молодая по сравнению с МВД России правоохранительная система и поэтому еще не успела наработать (завести и хранить) большее количество ОПД. У нее еще все впереди.

8 В учебнике «Теория оперативно-розыскной деятельности» (под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова. М.: ИНФРА-М, 2006. С. 429-430) отмечается: «Представляется нецелесообразным и необоснованным ведение ДОУ в случаях установления обстоятельств, свидетельствующих об объективной невозможности решения задач, в целях которых было заведено соответствующее ДОУ». Так, может быть, в таких случаях его вообще не заводить?

9 Формалисты могут обвинить автора в негосударственном подходе к решению задачи ОРД по раскрытию преступлений, однако для любого здравомыслящего специалиста представляется очевидным, что по имеющемуся количеству ОПД при таком числе сотрудников оперативных подразделений работа объективно вестись не может. Она



подменяется «взятыми с потолка» сведениями и столь же безликими документами, составляемыми исключительно для подтверждения какой-никакой работы по ДОО.

10 Полагаем, что термин «подсобный» больше подходит для характеристики разнорабочего, но не конфидента, который при грамотном к нему отношении не столько подсобляет борьбе с преступностью, сколько активно участвует в этом правоохранительном процессе.

11 Мы уже неоднократно с середины 1990-х годов отмечали вредоносность такого подхода,

превращающего искусство агентурной работы в низкосортное ремесло, построенное, как правило, на оформлении ничего не значащих данных или фальсифицированных сведений, обосновывающих справедливость заведения или своевременность реализации ДОО.

12 У сильного всегда бессильный виноват: тому в истории мы тьму примеров слышим, но мы истории не пишем... (Крылов И.А. Волк и ягненок).