



ПО МАТЕРИАЛАМ НАУЧНОГО ФОРУМА

УДК 343.102+351.761



Сергей Анатольевич ЧУМАРОВ,

начальник кафедры оперативно-розыскной деятельности Сибирского юридического института ФСКН России (г. Красноярск)

chymarov@mail.ru



Денис Петрович ЧЕРИПКО,

преподаватель кафедры оперативно-розыскной деятельности Сибирского юридического института ФСКН России (г. Красноярск)

onkeller@rambler.ru

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В БОРЬБЕ С НАРКОПРЕСТУПНОСТЬЮ

IMPROVEMENT OF OPERATIONAL SEARCH ACTIVITY IN FIGHTING DRUG-RELATED CRIME

Подводятся итоги межрегиональной научно-практической конференции "Совершенствование оперативно-розыскной деятельности в борьбе с наркопреступностью" (г. Красноярск, Сибирский юридический институт ФСКН России, 23 января 2015 г.). Отражено содержание основных докладов и дискуссий, а также выводы научного форума.

The article sums up the results of the interregional scientific practical conference "Improvement of operational search activity in fighting drug-related crime" (Krasnoyarsk, Siberian Law Institute of the FDCS of Russia, January 23, 2015). The contents of reports and discussions, as well as the conclusions of the scientific forum are presented in the article.

Ключевые слова: оперативно-розыскная деятельность, оперативно-розыскные мероприятия, прокурорский надзор, принудительные процедуры, гласное содействие.

Keywords: operational-search activity, operational-search measures, prosecutor's supervision, coercive measures, overt assistance.



23 января 2015 г. в Сибирском юридическом институте ФСКН России состоялась межрегиональная научно-практическая конференция "Совершенствование оперативно-розыскной деятельности в борьбе с наркопреступностью", в которой кроме профессорско-преподавательского состава приняли участие сотрудники территориальных органов наркоконтроля из г. Москвы, республик Татарстан, Мордовия, Удмуртия и Чувашия, Красноярского и Хабаровского краев, Астраханской, Белгородской, Калужской, Кировской, Оренбургской, Свердловской, Тульской и Ярославской областей, а также представители Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний России по Красноярскому краю, Главных управлений МВД России по Красноярскому краю и по Новосибирской области.

Конференция начала работу со вступительного слова начальника кафедры оперативно-розыскной деятельности С.А. Чумарова, отметившего, что политическая и экономическая интеграция, глобализация информационного пространства, появление новых коммуникационных технологий и развитие транспортной инфраструктуры обуславливают процесс перманентного преобразования социальных институтов. Безусловно, большинство таких преобразований являются позитивными и способствуют развитию общества. В то же время новые возможности расширяют горизонт для криминальной деятельности. В частности, директор ФСКН России В.П. Иванов отмечает, что "в последние два года резко выросли объемы завозимых в Российскую Федерацию концентратов, из которых уже на месте изготавливаются пакетики с наркотиками, готовыми к употреблению. Взрывной рост производства и ввоза зарубежной синтетики породили и новые тенденции в криминальном мире. Оргпреступные группировки стремительно пытаются реорганизоваться в мощные транснациональные картели" [19]. С.А. Чумаров подчеркнул, что социальная ценность оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) заключается в том, что посредством

этой специфической формы борьбы с преступностью государство получает возможность незамедлительно и адекватно реагировать на новые криминальные угрозы, противодействовать которым с помощью только уголовных, уголовно-процессуальных и уголовно-исполнительных средств практически невозможно. Однако действующее оперативно-розыскное законодательство изобилует "черными дырами" и "белыми пятнами", то есть множеством правовых пробелов, которые не позволяют в полной мере реализовать потенциал правоохранительных органов, уполномоченных на осуществление этой деятельности.

Затем участники форума выступили с докладами.

В процессе работы конференции было обращено особое внимание на проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, применения задержания, доставления и досмотра при осуществлении ОРД, привлечения граждан к гласному содействию оперативным подразделениям органов наркоконтроля, а также на вопросы, связанные с подготовкой и проведением таких оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ), как проверочная закупка и оперативный эксперимент.

Живое обсуждение вызвал доклад профессора кафедры ОРД Н.С. Железняк, который указал, что основным средством осуществления ОРД являются ОРМ, большая часть из которых носит негласный характер, поэтому такая деятельность является наиболее уязвимой государственной функцией с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности. В связи с этим особое значение приобретает прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД. Однако современное нормативное правовое регулирование надзора не позволяет ему быть целесообразным и эффективно организованным [10; 11]. При этом Н.С. Железняк подчеркнул, что основные проблемы в осуществлении этой подотрасли прокурорского надзора обусловлены тем, что подавляющая часть



прокуроров, руководителей и сотрудников оперативных подразделений недостаточно знают нормативную правовую регламентацию рассматриваемой прокурорской функции. Этот тезис он аргументировал следующими рассуждениями. В соответствии с Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации" [5] основной задачей прокуратуры является осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов. При этом конкретизация оснований и процедур прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении ОРД содержится в приказе Генерального прокурора РФ от 15 февраля 2011 г. №33 [8], значительная часть положений которого противоречит действующему законодательству. Необходимо отметить правовую коллизию в следующих нормах этого приказа:

– в подп. "в" п. 5, который устанавливает необходимость проведения проверок в плановом порядке, в том числе по указанию вышестоящего уполномоченного прокурора;

– в подп. "г" п. 5, определяющем необходимость проведения прокурорских проверок в других случаях с учетом состояния законности в сфере ОРД и отсутствия положительных результатов в работе по выявлению подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, при раскрытии преступлений, розыске обвиняемых или подозреваемых по уголовным делам и лиц, без вести пропавших;

– в подп. "б" п. 6, фиксирующем необходимость соблюдения установленного порядка заведения и прекращения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, сроков и порядка их ведения;

– в подп. "з" п. 6, в котором сделан акцент на необходимости проверки соблюдения обязательности регистрации дел оперативного учета и других оперативно-служебных материалов, законности постановления и снятия с оперативного и иных видов учета лиц, в отношении которых заводились такие дела и материалы,

– в подп. "и" п. 6, ориентирующем прокуроров на проверку соответствия ОРМ целям и задачам ОРД, и ряде других.

В ходе дискуссии участники конференции пришли к следующим выводам.

Во-первых, надзор, осуществляемый в плановом порядке, носит неконкретный, отвлеченный характер. Более того, прокурорская проверка по своей сути должна заключаться в изучении сведений об известном правонарушении, выявлении его фактических обстоятельств, а не в поиске информации о нарушении закона.

Во-вторых, использование неопределенного словосочетания "другие случаи" не позволяет их конкретизировать и подразумевает возможность проведения прокурорских проверок в любой ситуации. Включенное в формулировку условие "с учетом состояния законности ... и отсутствия положительных результатов" является настолько оценочным и субъективным, что его можно применить к любой оперативной ситуации.

В-третьих, проверку порядка заведения и прекращения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, сроков и порядка их ведения нельзя идентифицировать с проверкой соблюдения законов органами, осуществляющими ОРД, поскольку эта процедура закреплена не в законе, а в ведомственных нормативных правовых актах органов, осуществляющих ОРД.

В-четвертых, постановка или не постановка на учет лиц, в отношении которых заводились дела оперативного учета, не может являться предметом прокурорских проверок, поскольку никаким образом не ограничивает их права и свободы.

В-пятых, проверка соответствия ОРМ целям и задачам ОРД явно выходит за пределы прокурорского надзора, так как прямо "покушается" на право органов, осуществляющих ОРД, самостоятельно определять тактику проведения ОРМ.

В выступлении "О правовой форме принудительных процедур, применяемых при осуществлении ОРД" С.А. Чумаров отметил, что кроме ОРМ в борьбе с неза-



конным оборотом наркотиков субъектами ОРД применяются иные оперативно значимые действия, регулирование которых не осуществляется оперативно-розыскным законодательством. Особое значение эта проблема приобретает, если речь идет о легитимности принудительных процедур, ограничивающих права личности. В частности, под пристальное внимание попадают такие распространенные в повседневной деятельности сотрудников оперативных подразделений принудительные процедуры, как задержание, доставление и досмотр.

Анализ действующего законодательства позволяет выделить множество правовых режимов задержания, доставления и досмотра, различных по субъектам, основаниям, условиям, порядку, пределам и иным аспектам применения этих принудительных процедур. Любому сотруднику правоохранительных органов известны правовые режимы уголовно-процессуального задержания (ст. 91, 92 УПК РФ), административного задержания (ст. 27.3-27.7 КоАП РФ), задержания, осуществляемого в соответствии с Федеральным законом "О полиции" [6, ст. 14]. Также существует правовой режим временного задержания, предусмотренный международными нормативными правовыми актами, принятыми в сфере борьбы с преступностью. [1; 2; 3] В Федеральном конституционном законе "О чрезвычайном положении" [4; 5] закрепляется порядок задержания граждан, нарушивших правила комендантского часа (ст. 31). Кроме этого задержание может входить в качестве составного элемента в структуру иных принудительных процедур, которые применяются сотрудниками правоохранительных органов.

Термин "доставление" используется в юридической конструкции норм УПК РФ, регламентирующих порядок задержания подозреваемого (ст. 92) и привода (ст. 111, 113). В ситуациях, когда доставление находится вне уголовно-процессуального поля, "оперативные сотрудники пытаются решить это противоречие путем применения норм законодательства об администра-

тивных правонарушениях. В частности, путем применения таких мер обеспечения по делу об административном правонарушении, предусмотренных ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ, как доставление и административное задержание" [9, с. 20]. С другой стороны, при доставлении лиц, которые представляют оперативный интерес, сотрудники оперативных подразделений могут руководствоваться Федеральным законом "О полиции" (п. 14, 15 ч. 1 ст. 13). Однако этот источник не обладает универсальным характером и не предоставляет соответствующие государственно-властные полномочия всем органам, осуществляющим ОРД. Так, перечень предоставленных сотрудникам органов наркоконтроля полномочий, связанных с возможностью доставления, значительно уже, чем соответствующий перечень полномочий сотрудников органов внутренних дел.

Аналогичным образом осуществляется нормативное правовое регулирование досмотра. В современном российском законодательстве действуют множество нормативных правовых актов, в которых используется термин "досмотр" – как совокупность мероприятий, проводимых в отношении физического лица. В рамках отраслевого регулирования фактически сформировались различные правовые режимы досмотра: личный досмотр лица, совершившего административное правонарушение; личный таможенный досмотр; предполетный и послеполетный досмотры членов экипажа и пассажиров; досмотр граждан и т.д.

В условиях постоянно изменяющейся оперативной обстановки разнообразие режимов задержания, доставления и досмотра размывает правовые ориентиры сотрудников оперативных подразделений и существенно затрудняет принятие ими законных и обоснованных решений. Кроме того, поскольку ни одна из нормативных конструкций соответствующих принудительных процедур не находится в сфере законодательного регулирования ОРД, сотрудники оперативных подразделений в соответствии с внутренними убеждениями вынуждены самостоятельно формировать



шаблоны применения задержания, доставления и досмотра, обосновывая свои действия практическими потребностями, возникшими в конкретной оперативно-розыскной ситуации [16: 17; 18].

Преподаватель кафедры административного права СибЮИ ФСКН России подполковник полиции А.В. Жильцов, принимавший участие в рассмотрении этого вопроса, отметил, что проблема применения мер принуждения сотрудниками оперативных подразделений также рассматривается через призму административного права [13]. В частности, задержание гражданина регулируется правовыми актами, относящимися к различным отраслям права. Наряду с этим все разновидности задержания объединены характером их воздействия на конституционные права граждан, все они связаны с ограничением свободы и личной неприкосновенности граждан [12]. ОРД является специфической формой борьбы с преступностью, поэтому интеграция в оперативно-розыскное законодательство норм, регулирующих задержание, доставление и досмотр, требует выявления оптимальных оснований и условий применения этих принудительных процедур для того, чтобы найти разумный баланс между публичными и частными интересами.

Согласившись с мнением выступающих, участники форума констатировали, что пробелы в нормативном правовом регулировании задержания, доставления и досмотра при осуществлении ОРД относятся к недостаткам, существенно влияющим на широкий спектр оперативно-розыскных отношений. При этом даже определенная латентность этой проблемы не позволяет скрыть длящийся правовой конфликт, сторонами которого являются сотрудники оперативных подразделений и граждане, в отношении которых повсеместно применяются соответствующие принудительные процедуры. Их нормативное правовое регулирование не учитывает специфики ОРД и поэтому не может применяться для разрешения конфликтных ситуаций. В то же время следует признать, что в ОРД фактически существуют специальные правовые

режимы задержания, доставления и досмотра, которые априори должны регулироваться нормами оперативно-розыскного законодательства.

Старший оперуполномоченный Минусинского МРО УФСКН по Красноярскому краю Н.В. Тугаринов обратил внимание присутствующих на ОРМ проверочная закупка и оперативный эксперимент, которые являются наиболее значимыми инструментами для выявления преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, так как именно при их проведении добываются фактические данные, которые затем могут трансформироваться в уголовно-процессуальные доказательства. Кроме того, результаты этих ОРМ позволяют получить документальное подтверждение наличия у лица умысла на сбыт наркотических средств, выявить организатора преступной группы и его связи, установить каналы поступления наркотиков, схему их распространения и выяснить другие обстоятельства, которые имеют уголовно-процессуальное и оперативно-розыскное значение. При этом Н.В. Тугаринов отметил, что проверочная закупка и оперативный эксперимент всегда скрупулезно анализировались в рамках ведомственного контроля, прокурорского надзора и судами при рассмотрении уголовных дел. Однако в настоящее время развивается негативная тенденция борьбы с псевдопровокациями при подготовке и проведении этих ОРМ. Так, в отдельных регионах незаконными указаниями прокуратуры в превентивных целях фактически ограничивается возможность проведения повторного ОРМ и очередной проверочной закупки. По мнению участников форума, позиция органов прокуратуры явно противоречит действующему законодательству, а также решениям высших судебных органов, отраженных, например, в обзоре судебной практики Верховного Суда РФ от 27 июня 2012 г. [7]

Интерес участников конференции вызвал доклад преподавателя кафедры ОРД подполковника полиции Д.П. Черипко, который сообщил, что одним из факторов, влияющих на результаты противодействия



наркопреступности, является готовность граждан участвовать в этой борьбе. [15] Докладчик высказал мнение, что граждане недостаточно активно содействуют оперативным подразделениям органов наркоконтроля по целому ряду причин: из опасений мести со стороны преступников и сомнений, что наркополицейские смогут их защитить; из-за негативного отношения к образу гражданина, гласно предоставившего какую-либо информацию правоохранительным органам, его ассоциации с предателем, негодяем; в силу негативного отношения к оперативным сотрудникам органов наркоконтроля в целом или вследствие личной неприязни к конкретному оперативному сотруднику. Участниками конференции были одобрены выводы о том, что для формирования общественного мнения об оперативных подразделениях органов наркоконтроля большое значение имеет осведомленность населения о результатах деятельности этих подразделений, не относя-

щихся к сведениям, составляющим государственную тайну. Такая информационная задача во многом могла бы решаться с помощью художественной литературы, кинофильмов, средств массовой информации, формирующих у подавляющей части населения позитивное отношение к сотрудникам оперативных подразделений органов наркоконтроля.

Подводя итоги конференции, все участники отметили не только актуальность обсуждаемых тем, но и высокий организационный и научный уровень форума, активную и плодотворную работу профессорско-преподавательского состава Сибирского юридического института ФСКН России и присутствующих на конференции практиков.

Следует отметить, что поставленные перед научно-практической конференцией задачи были выполнены в полном объеме и на высоком организационном и методическом уровне.

Библиографический список

1. Европейская конвенция о выдаче (Париж, 13.12.1957) (с изм.) // Бюллетень международных договоров. – 2000. – № 9.
2. О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам : договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан от 14 сентября 1992 г. // Бюллетень международных договоров. – 1995. – № 3.
3. Договор между Российской Федерацией и Эстонской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Москва, 26.01.1993) // Бюллетень международных договоров. – 1998. – № 3.
4. О чрезвычайном положении : Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. №3-ФКЗ // СПС КонсультантПлюс.
5. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17 января 1992 г. №2202-1 // СПС КонсультантПлюс.
6. О полиции : Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
7. Обзор судебной практики по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных, сильнодействующих и ядовитых веществ : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27 июня 2012 г. // СПС КонсультантПлюс.



8. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15 февраля 2011 г. №33 // СПС КонсультантПлюс.

9. Гусев, В.А. Права и свободы человека и гражданина, подлежащие соблюдению в оперативно-розыскной деятельности / В.А. Гусев // Оперативник (сыщик). – 2011. – №3.

10. Железняк, Н.С. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность : научно-практический комментарий / Н.С. Железняк; СибЮИ ФСКН России. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2013.

11. Железняк, Н.С. Правовая основа, предмет и организация прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность / Н.С. Железняк // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. – №2. – 2012. – С.6-18.

12. Жильцов, А.В. Административное задержание как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемая сотрудниками органов наркоконтроля / А.В. Жильцов // Актуальные проблемы профилактики наркомании и противодействия правонарушениям в сфере легального и незаконного оборота наркотиков: национальный и международный уровни : материалы XVII международной научно-практической конференции (17-18 апреля 2014 г.): в 2 ч. / отв. ред. И.А. Медведев; СибЮИ ФСКН России. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2014. – С. 229-233.

13. Соловей, Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук / Ю.П. Соловей. – М., 1993.

14. Применение сотрудниками органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ отдельных мер административного принуждения : отчет о НИР / Н.Н. Цуканов [и др.]. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2014.

15. Черипко, Д.П. Проблемы привлечения граждан к содействию оперативным подразделениям органов наркоконтроля в борьбе с наркопреступностью / Д.П. Черипко // Особенности современной наркоситуации и основные направления противодействия наркопреступности : материалы международного научно-практического семинара (15 ноября 2012 г.) / отв. ред. И.А. Медведев. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2012. – С. 170-174.

16. Чумаров, С.А. Задержание, доставление, досмотр при осуществлении оперативно-розыскной деятельности: постановка проблемы / С.А. Чумаров // Оперативно-розыскное право : сборник научных статей / отв. ред. Н.В. Павличенко. – Волгоград: ВА МВД России, 2014.

17. Чумаров, С.А. Правовая природа досмотра при осуществлении оперативно-розыскной деятельности (постановка проблемы) / С.А. Чумаров // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. – 2014. – №1 (14). – С.62-68.

18. Чумаров, С.А. О правовом режиме задержания при осуществлении оперативно-розыскной деятельности / С.А. Чумаров // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. – 2014. – №4 (17). – С.121-125.

19. Пресс-конференция директора ФСКН России Виктора Иванова о серии успешных операций под кодовым названием "Восточный экспресс" [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков. – URL:http://fskn.gov.ru/includes/periodics/events_all/2014/0902/102532248/detail.shtml (дата обращения: 07.10.2014).