



Анастасия Валерьевна ГАМЗИНА,
старший инспектор по делам несовершеннолетних
отдела участковых уполномоченных полиции
и по делам несовершеннолетних
отдела полиции N 7 Межмуниципального
управления МВД России «Красноярское»,
аспирант Юридического института Красноярского
государственного аграрного университета
gamzina_anastasia@mail.ru

К ВОПРОСУ О НЕОБХОДИМОСТИ ОГРАНИЧЕННОГО УЧАСТИЯ В ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ

TO THE ISSUE OF THE NEED FOR LIMITED PARTICIPATION OF JUVENILE UNITS AND DISTRICT POLICE OFFICERS IN THE OPERATIONAL SEARCH ACTIVITIES

В статье автор рассматривает проблемные аспекты взаимодействия с отделом уголовного розыска подразделений по делам несовершеннолетних и участковых уполномоченных полиции, обусловленные отсутствием допуска у данных подразделений к проведению оперативно-розыскных мероприятий. С учетом схожести задач, исторического опыта и фактического состояния дел обосновывается необходимость их ограниченного участия в оперативно-розыскной деятельности по аналогии с подразделениями по обеспечению взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств. Высказывается аргументированное предложение по изменению нормативной правовой базы.

Problematic aspects of interaction between criminal investigation department and juvenile affairs units as well as district police officers due to the lack of the right to conduct operational search activities by these units are considered in the article. Taking into account the similarity of tasks, historical experience and the actual situation the need for the limited participation of the mentioned units in operational search activities is substantiated by the author by analogy with the units providing cooperation with foreign law enforcement agencies. A reasoned proposal to change the regulatory legal framework is expressed in the article.

Ключевые слова: оперативно-розыскная деятельность, оперативно-розыскные мероприятия, отделы уголовного розыска, инспекции по делам несовершеннолетних, участковые уполномоченные полиции, подразделения по обеспечению взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств, Интерпол, ограниченный доступ, повышение эффективности взаимодействия.

Keywords: operational search activities, operational search measures, criminal investigation departments, juvenile inspections, district police officers, units providing cooperation with foreign law enforcement agencies, Interpol, limited access, improvement of interaction efficiency.



Ни у кого не вызывает сомнения тот факт, что оперативно-розыскная деятельность (далее – ОРД) является важной составляющей частью работы правоохранительных органов.

Более того, мы, полностью поддерживая мнение ряда исследователей, беремся утверждать, что ОРД является не просто важной частью, но по своей эффективности является основой борьбы с преступностью в любом государстве. Так, в частности, А.С. Базарбаев утверждает: «Для более эффективного решения такого рода задач (борьбы с преступностью – А.Г.) человечество пока не придумало чего-либо такого, что могло бы сравниться со средствами и методами ОРД» [1, с. 174]. А.В. Богданов, Е.Н. Хазов и К.И. Озеров также указывают на то, что в современных условиях возрастает роль ОРД [4, с. 36].

Кроме того, мы хотели бы обратить внимание на уникальность средств и методов ОРД, поскольку их активное использование позволяет не только раскрыть уже совершенное противоправное деяние (что тоже немало важно), но и дает возможность (в намного большей степени, чем при процессуальных действиях) это преступление предотвратить.

Данное свойство ОРД по эффективности сравнимо (очень условно) только с длительными профилактическими мерами комплексного характера. При этом результаты последних можно наблюдать только в течение продолжительного времени.

С учетом вышесказанного возникает закономерный вопрос: «Если средства ОРД так эффективны, то почему же не все подразделения органов внутренних дел, непосредственно осуществляющих предупреждение и раскрытие преступлений, имеют право их использовать в своей повседневной деятельности?».

В рассматриваемом нами случае речь идет именно о двух таких структурах, которые в силу различных причин фактически были исключены из числа субъектов ОРД. Это подразделения по делам несовершеннолетних (далее – ПДН) и участковые уполномоченные полиции (далее – участковые уполномоченные).

Данное обстоятельство, на наш взгляд, отрицательно сказывается на общей эффектив-

ности их работы как самостоятельной, так и, что крайне важно, во взаимодействии с отделами уголовного розыска (далее – ОУР), в состав которого они входили в позднесоветский период времени.

Ранее мы неоднократно приводили аргументы в пользу того, что необходимо вернуть ПДН в штат ОУР, обеспечив таким образом их допуск к осуществлению ОРД [напр.: 5, с. 52-58]. В этом нас поддерживают большинство практических сотрудников, работающих «на земле», а также некоторые исследователи [12, с. 72].

Кроме того, по нашему глубокому убеждению, необходимо вернуть в состав ОУР и участковых уполномоченных. Схожесть задач, решаемых данными подразделениями, вполне логично предусматривает и схожесть методов их решения.

Поясним нашу позицию, рассмотрев исторический путь развития данных служб в части взаимодействия с ОУР с непременным использованием средств и методов ОРД. При этом мы затронем только поздний период советской истории и этап после распада Советского Союза до наших дней.

Участковые инспектора до 1974 г. входили в состав службы охраны общественного порядка (именовавшейся в то время наружной службой милиции), а в 1974 г. они были введены во вновь созданную службу профилактики, являющуюся, в свою очередь, составной частью подразделений уголовного розыска. Предполагалось, что это укрепит организационное единство процессов профилактики и раскрытия преступлений.

Данная реформа доказала, с одной стороны, что возможности службы участковых инспекторов, их знание обслуживаемой территории и проживающих на ней людей, происходящих там процессов представляли неподдельный интерес для уголовного розыска. С другой – становится ясным, что государство на тот момент еще недостаточно осознало возможности и значение института участковых уполномоченных милиции (до 2002 г. – участковых инспекторов милиции – А.Г.) в охране правопорядка [9, с. 27].



Именно отсутствие этого осознания сыграло свою деструктивную роль. В 1983 г. служба профилактики была упразднена, а участковые инспекторы милиции выведены из подчинения аппарата уголовного розыска [10, с. 23].

При этом, согласно мнению А.В. Серова, нахождение участковых уполномоченных (до 2002 г. – инспекторов – А.Г.) в период с 1974 г. по 1983 г. в штате уголовного розыска свидетельствует о близости задач обеих служб [13, с. 81].

Данное мнение также коррелирует с высказанным нами в начале статьи предложением о включения участковых инспекторов в штат ОУР.

ПДН (их предшественники), в отличие от участковых уполномоченных, непосредственно в штате ОУР находились намного более продолжительный период времени – около двадцати восьми лет.

Начало этой совместной деятельности приходится на 1961 г. В соответствии с приказом МВД РСФСР от 5 июня 1961 г. N 285 «Об изменении организации работы по борьбе с преступностью несовершеннолетних и детской безнадзорностью» это направление деятельности было возложено на аппараты уголовного розыска и переведенные в их подчинение детские комнаты милиции.

В 1977 г. детские комнаты милиции были упразднены, а на их базе в структуре уголовного розыска созданы инспекции по делам несовершеннолетних (далее – ИДН) со значительным расширением полномочий сотрудников этой структуры¹.

В составе уголовного розыска ИДН функционировали до 1989 г.

Данный период многими исследователями оценивается очень положительно. Так, Н.И. Остапенко отмечает: «На период с 1979 по 1990 гг. приходится наиболее заметный

рост активности деятельности подразделений уголовного розыска по линии несовершеннолетних... Этот же отрезок времени отличается наибольшей активностью в разработке нормативных актов, учебных пособий, методических рекомендаций, указаний и других документов по проблематике взаимодействия уголовного розыска и ИДН... Главным же фактором было функционирование ИДН и оперативного состава в структуре аппаратов уголовного розыска» [11].

Будучи в штате уголовного розыска, ИДН активно привлекались к ОРД, даже с определенным риском для жизни. В данном контексте можно привести интересный пример: в 1984 г. во время операций «Лесополоса» и «Манок», направленных на поимку маньяка Чикатило, сотрудницы розыска, в том числе инспектора ИДН, в сопровождении оперативников в качестве «приманки» ездили в ночных электричках, гуляли в районах лесополосы, дежурили на лавочках вокзалов².

Как уже было отмечено, в 1989 г. в русле общей тенденции развала страны и ее правоохранительной системы, уже принявших необратимый характер, в ходе реорганизации службы профилактики (на тот момент в очередной раз созданной) было принято крайне необдуманное, на наш взгляд, решение о разъединении ИДН и аппаратов уголовного розыска.

Фактически начался процесс смещения ИДН на периферию деятельности милиции (полиции) с приданием ей показушно-бюрократического характера³.

30 июня 1991 г. инспекции по делам несовершеннолетних были реорганизованы в подразделения по предупреждению и пресечению правонарушений несовершеннолетних [2, с. 28], а затем в 1993 г. совместно с участковыми инспекторами милиции были введены в состав милиции общественной безопасности (местной милиции) Российской Федера-

1 Об основных обязанностях и правах инспекций по делам несовершеннолетних, приемников-распределителей для несовершеннолетних и специальных учебно-воспитательных учреждений по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : Указ Президиума ВС СССР от 15.02.1977 N 5266-IX (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

2 Охота на маньяка. Как Чикатило провел последний день на свободе // Live.ru. URL: <https://life.ru/p/1171050> (дата обращения: 12.06.2022).

3 Данный вывод принадлежит не только автору, но и многочисленной «армии» ее коллег, ветеранов этой службы и иных неравнодушных сотрудников органов внутренних дел.



ции¹. При этом указанные подразделения тем не менее сохранили, хоть и в урезанном состоянии, реальную возможность участвовать в ОРД.

Следующим шагом, коснувшимся описываемых подразделений в области ОРД, стал Федеральный закон от 12 августа 1995 г. N 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – ФЗ «Об ОРД»). Несмотря на необходимость такого правоустанавливающего документа, он тем не менее далек от совершенства. В процессе его применения вплоть до настоящего времени проявились многие недочеты.

В данном вопросе нельзя не согласиться с Н.С. Железняком, указывающим на то, что специалисты в области ОРД вообще и ее законодательного регулирования в частности неоднократно подвергали анализу и обоснованной критике многие предписания действующего закона [7, с. 8].

В частности, важным недостатком – «острым углом» ФЗ «Об ОРД» – является положение этого закона, определяющего, что ОРД могут проводить только оперативные подразделения [8, с. 65].

При этом важно отметить, что список подразделений, являющихся оперативными, составляется непосредственно органами, осуществляющими ОРД, о чем прямо говорится в ст. 13 ФЗ «Об ОРД»: «Руководители указанных органов определяют перечень оперативных подразделений, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, их полномочия, структуру и организацию работы». Именно данная статья закона обеспечивает некоторую возможность для маневра в части участия в ОРД подразделений (в том числе и рассматриваемых нами), не являющихся оперативными.

Вот как это описывает Н.С. Железняк: «Ведомственный нормодатель в... нормативном правовом акте конкретизировал данное положение, объяснив правоприменителю, что за-

конодательное предписание не совсем верно и даже совсем не правильно, поскольку оперативно-розыскная деятельность обладает спецификой, позволяющей участвовать в осуществлении этой деятельности и должностным лицам, не являющимся сотрудниками оперативных подразделений... В системе МВД России к ОРД и контролю за ее осуществлением допускаются (данное положение действовало до 2011 г. – А.Г.) в числе других начальники милиции общественной безопасности» [8, с. 65].

Таким образом, подразделения по предупреждению и пресечению правонарушений несовершеннолетних, которые 26 мая 2000 г. в очередной раз были переименованы в отделы по делам несовершеннолетних (далее – ОДН) [2, с. 28] и участковые инспектора оставались опосредованно допущены к ОРД через начальников милиции общественной безопасности, в состав которой они входили. Также нужно подчеркнуть, что до 2003 г. происходило постепенное сокращение оперативно-розыскных полномочий практически всех сотрудников милиции общественной безопасности².

После 2003 г. в течение восьми лет ситуация оставалась практически неизменной, пока в 2011 г. ОДН и участковые уполномоченные милиции, как, впрочем, и все службы охраны общественного порядка, согласно приказу МВД России N 938³ были исключены из перечня подразделений системы МВД России, правомочных осуществлять ОРД.

Пришедший ему на смену и действующий в настоящее время приказ МВД России от 19 июня 2012 г. N 608 «О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России» (далее – Приказ) такое, на наш взгляд, опрометчивое решение не устранил. Данным правовым актом утвержден Перечень оперативных подразделений системы МВД России, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность (далее – Перечень), в который ПДН и участковые уполномоченные не вошли.

1 О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации : Указ Президента РФ от 12.02.1993 N 209 (утратил силу) // СПС «Гарант».

2 Ведомственные нормативные правовые акты о данных изменениях не приводятся ввиду открытого характера публикации.

3 О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России : приказ МВД России от 15.08.2011 N 938 (утратил силу) // СПС «Гарант».



В таком аспекте, на наш взгляд, необходимо рассмотреть другие ведомственные документы, непосредственно регламентирующие повседневную деятельность обозначенных подразделений.

В настоящий момент деятельность инспекторов ПДН осуществляется в числе прочего в соответствии с Инструкцией по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации¹, согласно пп. 2.3 которой они «выявляют лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступления, других противоправных и (или) антиобщественных действий...». Подобное «выявление» для обеспечения своей эффективности вполне логично должно предполагать применение хотя бы минимальных средств и методов ОРД.

И если инспектора ПДН, как уже мы пояснили выше, только «выявляют», то деятельность участковых уполномоченных в ведомственных документах трактуется значительно шире и уже включает в себя формулировку «раскрытие преступлений», а значит, и предусматривает подобное в практической их деятельности.

Так, в пп. 9.1 Инструкции по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке² прямо указывается, что участковый уполномоченный полиции в числе прочего «принимает меры, направленные на предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений, выявление и раскрытие преступлений...», что прямо говорит в пользу нашего утверждения.

Участковый уполномоченный является представителем органов внутренних дел, наиболее приближенным к населению и различным этническим группам, проживающим на административном участке [6, с. 50]. В силу указанного обстоятельства, а также общей специфики деятельности он получает всеобъемлющее представление об оперативной обстановке на обслуживаемой территории, что

создает уникальные возможности как раз в части раскрытия преступлений.

Здесь мы считаем необходимым отметить важное обстоятельство: фактически инспектора ПДН и участковые уполномоченные в ходе своей профессиональной деятельности проводят мероприятия (в том числе и в отношении несовершеннолетних), похожие на некоторые ОРМ до степени смешения, но формально таковыми не являющиеся. Наиболее часто осуществляются действия, сходные со следующими ОРМ, не требующими санкции руководства: опрос, наведение справок, отождествление личности.

Конечно, в своей работе сотрудники рассматриваемых подразделений осуществляют и другие мероприятия, напоминающие такие ОРМ, как сбор образцов для сравнительного исследования, исследование предметов и документов, наблюдение.

Более того, некоторые (немногие) инспектора ПДН и практически все участковые уполномоченные имеют на своем участке информаторов – конфиденентов, осуществляющих за те или иные преференции (как материальные, так и выражающиеся в «закрытии глаз» на определенные правонарушения) добычу информации, представляющей оперативный интерес. Именно конфидененты, как обоснованно утверждает А.В. Шахматов, являются одним из основных источников оперативно значимой информации, которая ложится в основу для реализации практически всех форм ОРД [14, с. 216]. Это могут быть и простые жители (в том числе несовершеннолетние), и мелкие уголовные элементы, мигранты, лица без определенного места жительства, находящиеся на обслуживаемой территории.

Однако такая деятельность является уже очень сложной, и даже у оперативных подразделений, к ней законодательно допущенных, подобное требует санкции высшего руководства. Но три мероприятия (опрос, наведение справок, отождествление личности) не требуют подобного разрешения, а юридический

1 Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 15.10.2013 N 845 // СПС «Гарант».

2 О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности : приказ МВД России от 29.03.2019 N 205 // СПС «Гарант».



допуск к ним для описываемых подразделений представляется нам крайне необходимым в соответствии с имеющимся историческим опытом и реалиями сегодняшнего дня.

В данном контексте считаем вполне логичным допустить ПДН и участковых уполномоченных к перечисленным ОРМ.

При этом мы исходим из того, что в настоящий момент уже существуют примеры подобного ограниченного допуска. Так, в п. 7 Перечня включены подразделения по обеспечению взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств – членов Международной организации уголовной полиции – Интерпола и Генеральным секретариатом Интерпола – проведение по запросам международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств оперативно-розыскных мероприятий: опрос, наведение справок, отождествление личности. Под указанными подразделениями в первую очередь подразумевается Национальное центральное бюро Интерпола МВД России и его территориальные подразделения (далее – НЦБ Интерпола) – структура, предназначенная для участия России в деятельности Международной организации уголовной полиции и, дословно, согласно Перечню, «обеспечения взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств».

Конечно, в деятельности этой структуры присутствует иная специализация. Однако, учитывая, что это подразделение МВД являет-

ся весьма малочисленным (в условиях огромного санкционного давления на Российскую Федерацию со стороны недружественных стран остается под вопросом само членство нашей страны в Интерполе), а важность работы ПДН и участковых уполномоченных является никак не меньшей (хотя бы по сравнительной численности), то и их ограниченный доступ к ОРД видится нам, по крайней мере, не менее необходимым, чем подобный доступ у сотрудников НЦБ Интерпола.

Исходя из вышеизложенного и с целью повышения эффективности борьбы с преступностью ПДН и участковых уполномоченных, улучшения их взаимодействия с ОУР мы предлагаем указанные подразделения (по аналогии с НЦБ Интерпола) допустить к ОРМ, не требуя санкции руководства (опросу, наведению справок, отождествлению личности), для чего внести изменения в Приказ, дополнив Перечень п. 10, изложив его в следующей редакции: «подразделения по делам несовершеннолетних и участковые уполномоченные полиции: опрос, наведение справок, отождествление личности».

Подводя итог, мы также считаем необходимым учитывать, что предложенные нами шаги по ограниченному доступу ПДН и участковых уполномоченных к ведению ОРД не являются исчерпывающими, но представляются крайне важными и востребованными, а потому требующими дальнейшего исследования и реализации на практике.

Библиографический список

1. Базарбаев, А.С. Роль оперативно-розыскной деятельности в борьбе с преступностью / А.С. Базарбаев // Пробелы в российском законодательстве. – 2011. – N 1. – С. 174-176.
2. Беженцев, А.А. Историческое развитие государственных органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в советский период / А.А. Беженцев // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2011. – N 2 (50). – С. 56-63.
3. Беженцев, А.А. Эволюция отечественных государственных органов по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних / А.А. Беженцев // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2010. – N 4 (8). – С. 22-28.



4. Богданов, А.В. Взаимодействие участковых уполномоченных полиции и подразделений уголовного розыска по предупреждению, выявлению и раскрытию преступлений / А.В. Богданов, Е.Н. Хазов, К.И. Озеров // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. – 2020. – N 4. – С. 35-41.
5. Гамзина, А.В. Участие подразделений по делам несовершеннолетних в оперативно-розыскной деятельности: проблемы, пути решения / А.В. Гамзина // Криминалистика: вчера, сегодня, завтра. – 2021. – N 1 (17). – С. 52-58.
6. Гришаков, А.Г. Профилактический обход административного участка, осуществляемый участковым уполномоченным полиции в жилом секторе: особенности работы с полученной информацией / А.Г. Гришаков // Алтайский юридический вестник. – 2021. – N 2 (34). – С. 49-54.
7. Железняк, Н.С. К вопросу о корректировке положений, регламентирующих понятие оперативно-розыскной деятельности / Н.С. Железняк // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. – 2016. – N 4(25). – С. 7-13.
8. Железняк, Н.С. «Острые углы» федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» / Н.С. Железняк // Научный портал МВД России. – 2008. – N 2. – С. 65-69.
9. Игошин, Н.А. Глава 1. Введение в учебную дисциплину «Организация деятельности участкового уполномоченного полиции» / Н.А. Игошин // Организация деятельности участкового уполномоченного полиции : учебник. Санкт-Петербургский университет МВД России. – Санкт-Петербург: ООО «Р-КОПИ», 2017. – С. 12-28.
10. Лен, К.В. История службы участковых полиции / К.В. Лен. – Барнаул: БЮИ МВД России, 2015. – 80 с.
11. Остапенко, Н.И. Проблемы взаимодействия сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних и оперативных уполномоченных уголовного розыска в предупреждении преступности подростков, осужденных к условной мере наказания / Н. И. Остапенко // Российский следователь. – 2007. – N 9. – С. 23-26.
12. Решетов, Г.М. Некоторые вопросы совершенствования деятельности органов внутренних дел по предупреждению и раскрытию преступлений, совершаемых несовершеннолетними / Г.М. Решетов, А.В. Шахматов // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2008. – N 1(37). – С. 71-76.
13. Серов, А.В. О субъектах оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел / А.В. Серов // Законодательство и практика. – 2016. – N 2 (37). – С. 81-83.
14. Шахматов, А.В. Современное состояние и проблемы конфиденциального содействия граждан оперативным подразделениям органов внутренних дел / А.В. Шахматов // Оперативно-розыскное противодействие преступлениям экономической направленности и коррупции: передовой опыт, проблемы и пути их решения : материалы всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 29 мая 2020 года. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2020. – С. 214-220.