

УДК 343.985

А.В. Каунов

адъюнкт Санкт-Петербургского университета МВД России

E-mail: alexspb0917@mail.ru

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ГЛАСНОГО ОБСЛЕДОВАНИЯ НЕЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ, ЗДАНИЙ, СООРУЖЕНИЙ, УЧАСТКОВ МЕСТНОСТИ И ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ В ОПЕРАТИВНО- РАЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

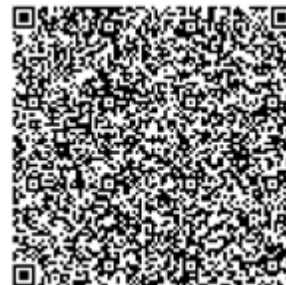
В статье исследуются вопросы о проблемах развития и совершенствования российского законодательства в сфере проведения оперативно-разыскных мероприятий на примере анализа качества правового регулирования гласного обследования нежилых помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств в оперативно-разыскной деятельности органов внутренних дел, рассматривается вопрос о допустимости применения принуждения, а также ограничения прав и свобод личности при проведении данной разновидности оперативно-разыскного мероприятия. В статье акцентируется внимание на правовом регулировании условий, оснований, субъектов проведения гласного обследования, порядка изъятия предметов, составляемых итоговых документов при проведении гласного обследования, высказываются предложения о совершенствовании правового регулирования данного оперативно-разыскного мероприятия в целях его более эффективного использования при раскрытии преступлений сотрудниками оперативных подразделений органов внутренних дел.

Ключевые слова: правовое регулирование, нежилые помещения, оперативно-разыскная деятельность, оперативно-разыскные мероприятия, гласное обследование, права личности, принуждение.

A. V. Kaunov

*postgraduate student of Saint Petersburg University of the Ministry
of the Interior of Russia*

E-mail: alexspb0917@mail.ru



PROBLEMATIC ISSUES OF A LEGAL REGULATION OF PUBLIC INSPECTION OF NON-RESIDENTIAL PREMISES, BUILDINGS, CONSTRUCTIONS, SITES OF THE AREA AND VEHICLES IN OPERATIONAL SEARCH ACTIVITY OF LAW-ENFORCEMENT BODIES

The article examines the problems of development and improvement of Russian legislation in the field of operational search activities by analyzing the quality of legal regulation of public inspection of non-residential premises, buildings, structures, terrain areas and vehicles in the operational search activities of internal Affairs bodies. the author considers the question of the permissibility of the use of coercion, as well as restrictions on the rights and freedoms of individuals during this type of operational search activities. The article focuses on the legal regulation of the conditions, grounds, subjects of conducting a public survey, the order of seizure of items, compiled final documents when conducting a public survey, offers to improve the legal regulation of this operational search activity in order to use it more effectively when solving crimes by employees of operational divisions of internal Affairs bodies.

Key words: legal regulation, non-residential premises, operational search activity, investigation and search operations, public inspection, rights of the personality, coercion.

В настоящее время среди сотрудников оперативных подразделений большое распространение получило использование такого оперативно-разыскного мероприятия (далее – ОРМ), как обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, осуществляемое в гласной форме (далее – гласное обследование), предусмотренное п. 8 ч. 1 ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности» (далее – Закон об ОРД). Возможность проведения обследования в гласной форме вытекает из положений ч. 1 ст. 15 Закона об ОРД, в которой закреплено право оперативных служб на осуществление ОРМ как в гласной, так и в негласной формах.

В научной литературе правовое регулирование и существенные особенности гласных форм проведения оперативно-разыскных мероприятий рассматриваются не так часто ввиду специфики оперативно-разыскной деятельности, которая предполагает преимущественно негласный характер осуществления. На основании того, что порядок проведения гласного обследования регламентируется Инструкцией, утверждённой приказом от 01.04.2014 № 199 (далее – Инструкция) [7], можно сделать вывод, что принятие указанного нормативного правового акта было обусловлено необходимостью обеспечения законности и соблюдения прав граждан. Ранее уважаемыми учёными уже рассматривались существенные и лексические особенности Инструкции, регулирующей гласное обследование [13, с. 3-9].

В данной статье рассматриваются элементы правового регулирования гласного обследования на примере анализа Инструкции.

В пункте 1 Инструкции отмечено, что её действие не распространяется на обследование жилых помещений, ввиду чего данный объект оперативно-разыскного обследования в статье рассматриваться не будет.

Следует отметить, что в ведомственном нормативном правовом акте не даётся определения гласного обследования. Также в Инструкции не определены цели и субъект проведения данной разновидности обследования.

Понятие гласной формы обследования помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств не дано ни в одном нормативном правовом акте, регламентирующем сферу оперативно-разыскной деятельности, однако нормативно возможность проведения гласного обследования закреплена в ч. 1 ст. 15 Закона об ОРД, регламентирующей право органов, уполномоченных осуществлять ОРД, проводить гласно и негласно оперативно-разыскные мероприятия, перечисленные в ст. 6 названного закона. Рассматриваемое ОРМ закреплено в п. 8 ч. 1 ст. 6 Закона Об ОРД и именуется «Обследование

помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств».

Вместе с тем Инструкцию, представляется, необходимо дополнить определением гласного обследования, а также разделами, регулирующими основания и условия проведения обследования ввиду того, что, как показывает практика, данная форма проведения ОРМ в большей степени затрагивает конституционный и оперативно-разыскной принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина, который является приоритетным в правоохранительной деятельности органов внутренних дел. Это позволит обеспечить неукоснительное соблюдение закона лицами, проводящими гласное обследование, буквы закона.

Исходя из анализа научных толкований, сущности рассматриваемого оперативно-разыскного мероприятия, гласное обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств можно определить как разновидность обследования, состоящее в визуальном и ином изучении объектов, представляющих оперативный интерес, субъектами ОРД с участием лиц, в отношении которых оно проводится, или их представителей.

Как пишет Л.А. Бакланов в своих работах, одной из целей гласного обследования является получение достаточных данных для принятия конкретного уголовно-процессуального решения в виде возбуждения уголовного дела, потому как оно проводится, если не имеется достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Исходя из этого, учёный делает вывод, что в целях установления места нахождения разыскиваемых лиц, имущества, а также в других целях гласное обследование проводиться не может [1, с. 58-59].

О.В. Шикунов в своих работах отмечает, что результаты гласного обследования являются основой для проведения других ОРМ. Учёный констатирует, что оно осуществляется безотносительно к факту возбуждения уголовного дела. Касаемо цели обследования О.В. Шикунов говорит о том, что обследование проводится в целях обнаружения следов преступной деятельности, орудий совершения преступления, разыскиваемых преступников, а также для решения иных конкретных задач оперативно-разыскной деятельности [15, с. 67, 69].

Гласное обследование, помимо сбора достаточных данных для принятия процессуального решения, включает в себя такие цели, как: 1) обеспечение проведения других оперативно-разыскных мероприятий; 2) выявление местонахождения лиц, находящихся в розыске, а также без вести пропавших; 3) установление и изъятие предметов, запрещённых или ограниченных в свободном гражданском обороте.

Отсутствие достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, согласно п. 1

ч. 2 ст. 7 Закона об ОРД, является одним из оснований, а не целью проведения рассматриваемого оперативно-разыскного мероприятия.

Помимо этого, п. 4.1 Инструкции дублирует п. 1 ч. 2 ст. 7 Закона об ОРД, говоря о том, что гласное обследование проводится, если имеются сведения о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Пункт 10 Инструкции говорит о том, что перед началом обследования представителю юридического лица либо физическому лицу предъявляется для ознакомления распоряжение о проведении обследования, копия которого вручается ему под роспись. Документ с таким названием является своеобразной новеллой в юридической терминологии, используемой в сфере оперативно-разыскных отношений, выделяет гласное обследование среди других ОРМ, проводимых гласно и негласно.

Кроме того, в пункте 11 Инструкции сказано, что в случае применения в ходе обследования технических средств участвующие в обследовании лица предупреждаются об этом до начала его проведения.

Данные условия определяют специфику гласного обследования и отражают сходство со следственным действием «Обыск», при проведении которого характерны схожие условия. Факт закрепления в пунктах 10 и 11 ведомственного нормативного правового акта условий, характерных исключительно для гласного обследования, свидетельствует о том, что разработчики Инструкции сделали определённый шаг вперед в регулировании оперативно-разыскных отношений в контексте соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также соблюдения законности при проведении мероприятия.

Касаемо субъектов проведения гласного обследования следует отметить, что в Инструкции их круг не определён. Однако из анализа пунктов Инструкции можно выделить 2 категории субъектов гласного обследования: 1) должностные лица органа внутренних дел, уполномоченные издавать распоряжения о проведении гласного обследования; 2) сотрудник подразделения органа внутренних дел, правомочного осуществлять оперативно-разыскную деятельность.

В пункте 3 Инструкции говорится о том, что гласное оперативно-разыскное обследование инициирует сотрудник подразделения органа внутренних дел, правомочного осуществлять оперативно-разыскную деятельность, располагающий сведениями о влекущем уголовную ответственность нарушении законодательства Российской Федерации, для чего представляет руководителю проект распоряжения и мотивированный рапорт. Оперативный сотрудник явля-

ется инициатором мероприятия, сам организывает и проводит, оформляет и в дальнейшем использует результаты оперативно-разыскного мероприятия.

В подпункте 6 п. 4 Инструкции сказано о том, что в рапорте, который подготавливает сотрудник, уполномоченный на осуществление ОРД, должны быть указаны сведения о лицах, привлекаемых к проведению мероприятия. В данном пункте не говорится о субъектах проведения гласного обследования, что указывает на их открытый перечень. Данный пункт ведомственного нормативного акта даёт возможность выбора оперативным сотрудником способов проведения мероприятия при определении лиц, задействованных в гласном обследовании, что можно отметить как положительную особенность ведомственного нормативного акта.

В пункте 8 Инструкции говорится о том, что в целях обеспечения физической защиты сотрудников, проводящих обследование, к его проведению могут привлекаться в том числе сотрудники подразделений специального назначения органов внутренних дел Российской Федерации в порядке, установленном МВД России, а также в целях оказания правовой помощи – сотрудники правовых подразделений органов внутренних дел Российской Федерации. Данных сотрудников нельзя отнести к субъектам проведения гласного обследования. Вместе с тем их участие обеспечивает наибольшую эффективность мероприятия, позволяет нейтрализовать сопротивление со стороны лица, в отношении которого проводится гласное обследование. Их, скорее, можно отнести к категории участников мероприятия. Кроме того, привлечение к проведению гласного обследования сотрудников силовых подразделений является частным случаем применения принуждения при проведении гласных оперативно-разыскных мероприятий. О применении принуждения в ходе проведения гласных ОРМ в своих работах неоднократно высказывался А.Е. Чечётин. Так, профессор говорит о том, что с учетом положений ч. 2 ст. 15 Закона об ОРД, закрепляющей обязательность исполнения физическими и юридическими лицами законных требований должностных лиц органов, осуществляющих ОРД, становится вполне очевидным, что распоряжение о проведении обследования для владельцев обследуемых объектов является императивным предписанием и предполагает возможность принудительного порядка его исполнения [12, с. 66].

По мнению В.Г. Боброва, субъекты ОРМ – это лица, организующие ОРМ, непосредственно участвующие в их проведении, а также те, которые в силу своих должностных полномочий и в соответствии с действующим законодательством обладают определенной правоспособностью в сфере оперативно-разыскной деятельности [3].

Несмотря на то что в ведомственном нормативном правовом акте можно выделить субъекты проведения гласного обследования, Л.А. Бакланов высказывается о том, что в органах внутренних дел необходимо предоставить полномочия по осуществлению оперативно-разыскной деятельности всем сотрудникам полиции ввиду того, что «в основе подхода к наделению сотрудников ОВД правами на проведение ОРМ должен лежать не структурно-территориальный принцип построения органов внутренних дел, а охраняемые законом права и возможность их ограничения при реализации должностными лицами полномочий по защите охраняемых интересов от преступных посягательств» [1, с. 53].

Данная точка зрения представляется дискуссионной по причине того, что одним из принципов оперативно-разыскной деятельности является конспирация, которая представляет собой основной специальный принцип ОРД, отличающий её от иных государственно-правовых форм борьбы с преступностью. При этом ОРД осуществляется втайне не только от лиц, причастных к совершению преступлений, но и от окружающих граждан. Кроме того, сотрудники полиции, которые по своим должностным полномочиям не вправе проводить оперативно-разыскные мероприятия, не имеют соответствующего допуска к сведениям, составляющим государственную тайну.

Отсутствие ряда положений, касающихся правового регулирования гласного обследования, отчасти попытался восполнить один из разработчиков Инструкции в своем опубликованном комментарии, в котором разъяснил, что при гласном обследовании допустимо не только визуальное изучение объекта, но и вскрытие как очевидных, так и тайных мест хранения имущества и документов, а также нарушение целостности предметов [11]. Данной позиции придерживается Л.А. Бакланов, который считает, что гласное обследование «возможно путём всестороннего изучения объектов при помощи органов чувств, технических и иных средств, в том числе с возможностью нарушения целостности обследуемых объектов и иного имущества» [1, с. 13]. Кроме того, данный автор высказывает мнение о том, что современная оперативно-разыскная деятельность в условиях нормативной неопределенности в целях решения стоящих перед ней задач самостоятельно заполнила существующий пробел и считает допустимым поисковые действия при обследовании (вскрытие запертых помещений, демонтаж конструкций, в т.ч. с нарушением целостности обследуемых объектов) [2, с. 82].

Однако с таким толкованием вряд ли можно согласиться в силу ряда причин. Во-первых, ст. 15 Закона об ОРД не наделяет оперативных сотрудников правом на вскрытие помещений, как это предусмо-

трено в ч. 6 ст. 182 УПК РФ или ч. 4 ст. 15 Федерального закона «О полиции» (далее – Закон о полиции), а потому такие действия при осуществлении ОРМ не являются законными. Вышеуказанная норма Закона о полиции не распространяется на проведение гласного оперативно-разыскного обследования, потому как ч. 4 ст. 15 Закона о полиции не в полной мере распространяется на оперативно-разыскные правоотношения ввиду разной природы проводимых мероприятий. Гласное обследование подразумевает получение информации, её оформление, имеет целью решение конкретных задач ОРД. Вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории, предусмотренное Законом о полиции, подразумевает иные цели, нежели Закона об ОРД. В.А. Гусев в своих работах констатирует, что «во всех случаях оперативно-разыскного проникновения в помещения и на территории без согласия физических и юридических лиц нормы ст. 15 ФЗ о полиции могут применяться как обеспечивающие реализацию соответствующих положений оперативно-разыскного законодательства». В то же время автор полагает «целесообразным специфическое право должностных лиц оперативных подразделений ОВД проникать на объекты, территории и транспортные средства, а также процедуру его реализации регламентировать в ФЗ об ОРД, так как оно имеет существенные отличия от полицейского проникновения» [5, с. 152].

Во-вторых, вскрытие мест хранения с целью обнаружения искомых предметов и документов выходит за рамки содержания данного ОРМ, которое, согласно доминирующему в настоящее время доктринальному толкованию, должно ограничиваться только осмотром обследуемого объекта [4, с. 287], т.е. визуальным способом получения информации. Данное понимание сущностной стороны обследования также отражено в ведомственном нормативном акте, определяющем организацию и тактику оперативно-разыскной деятельности.

В пункте 23 Инструкции говорится о том, что результаты изъятия предметов и документов, а также обнаруженных документов, имеющих признаки подделки, вещей, изъятых из гражданского оборота или ограниченно оборотоспособных, находящихся у лиц без специального разрешения, оформляются протоколом.

В Инструкции ничего не сказано о том, должен ли составляться помимо указанного какой-либо ещё документ, отражающий результаты проведения гласного обследования. Исходя из указанного пункта ведомственного нормативного акта, не понятно, необходимо ли составлять, помимо протокола изъятия, отдельно протокол обследования, отражающий его ход и результаты. В деятельности сотрудников, проводящих гласное обследование, по результатам

проведения данной разновидности ОРМ часто составляются документы с такими названиями, как «протокол изъятия», «протокол обследования и изъятия», «протокол обследования помещения и изъятия предметов и документов», «акт обследования». Представляется, в п. 23 Инструкции необходимо отразить название документа, составляемого по результатам проведения гласного обследования, вне зависимости от факта изъятия каких-либо предметов и документов, что будет способствовать более точному правовому регулированию мероприятия и единообразному использованию результатов ОРД. К тому же подготовленные по итогу проведения мероприятия документы могут быть представлены в следственные органы и использоваться в качестве доказательств.

Имеющееся на данный момент правовое регулирование гласного обследования приводит к тому, что очень часто в правоприменительной практике встречаются ситуации, когда в ходе проведения обследования оперативные работники пренебрегают правами лица, в отношении которого проводится обследование. Данное обстоятельство состоит, как правило, в том, что при проведении оперативно-разыскного мероприятия, во-первых, лицу, в отношении которого оно проводится, не разъясняются его права при проведении мероприятия; во-вторых, результаты проведения гласного обследования не оформляются официальным документом; в-третьих, по результатам проведения мероприятия не разъясняется право на обжалование хода и результатов гласного обследования; в-четвёртых, лицу, в отношении которого проводится гласное обследование, не вручается копия оформленного при обследовании документа.

Это подтверждается результатами проведённого нами в Алтайском крае в 2018 г. опроса оперативных сотрудников, которые проводили гласное обследование. 15% респондентов ответили, что при гласном обследовании они не разъясняли лицу, в отношении

которого оно проводилось, право на обжалование результатов оперативно-разыскного мероприятия; 20% опрошенных ответили, что не вручали копию протокола (акта) обследования лицу, в отношении которого проводилось гласное обследование.

Кроме того, следует отметить, что существующее правовое регулирование не создает необходимых законодательных предпосылок для признания допустимости принудительного осуществления гласных ОРМ. Несмотря на это, в современной оперативно-разыскной практике гласное проведение ряда ОРМ все чаще осуществляется в принудительной форме, ограничивающей конституционные права личности [14, с. 8-9].

Актуальность ведомственного закрепления оснований, условий, порядка проведения и использования результатов гласного обследования диктуется необходимостью оптимизации оперативно-разыскных отношений в части, касающейся установления пределов ограничения прав и свобод личности при проведении названного мероприятия, которые, с одной стороны, должны быть соразмерными защищаемым конституционным правам и свободам человека и гражданина, а с другой – не должны препятствовать решению задач, стоящих перед оперативными подразделениями, защите прав лиц, потерпевших от преступной деятельности.

Указанные в статье проблемы свидетельствуют о необходимости комплексного исследования теории и практики использования гласного обследования в оперативно-разыскной деятельности. В связи с этим существует необходимость дальнейшего теоретического исследования правового регулирования гласного обследования нежилых помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств в ОРД в целях выработки соответствующих рекомендаций, направленных на повышение эффективности деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел.

Литература

1. Бакланов Л.А. Гласное обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств в оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел: монография. Тюмень: ТИПК МВД России, 2015. 126 с.
2. Бакланов Л.А., Панюшин Д.Б. Проведение гласного обследования жилища без согласия его собственников: pro et contra // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2018. № 2 (45). С. 78-84.
3. Бобров В.Г. Понятие оперативно-розыскного мероприятия. Основания и условия проведения оперативно-розыскных мероприятий: лекция. М.: Академия управления МВД России, 2003.
4. Горяинов К.К., Овчинский В.С., Синилов Г.К. Теория оперативно-розыскной деятельности: учебник / под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2014. 712 с.
5. Гусев В.А. Оперативно-розыскное проникновение в помещения, здания, сооружения, участки местности и в транспортные средства // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 2 (32). С. 147-152.
6. Железняк Н.С. О недостатках Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел гласного оперативно-розыскного мероприятия «обследование помещений, зданий, сооружений, участ-

ков местности и транспортных средств» (взгляд второй) // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2010. № 3 (7). С. 11-15.

7. Инструкция, утверждённая Приказом № 199 от 01.04.2014, «Об утверждении Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств и Перечня должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных издавать распоряжения о проведении гласного, оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств».

8. Климов И.А. Оперативно-розыскная деятельность: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 407 с.

9. Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности» / отв. ред. В.С. Овчинский; вступ. ст. В.Д. Зорькина. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2014. 608 с.

10. Маркушин А.Г. Оперативно-розыскная деятельность: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во «Юрайт», 2013. 399 с.

11. Соловьёв И.Н. Общедоступный регламент проведения ОРМ // Налоговый вестник. 2010. № 9. URL: <http://base.garant.ru/55061754> (дата обращения: 03.12.2018).

12. Чечётин А.Е. Гласные оперативно-розыскные мероприятия и принуждение // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы тринадцатой международной научно-практ. конф-ции. Барнаул: БЮИ МВД России, 2015. Ч. 1. С. 66-68.

13. Чечётин А.Е. О правовом регулировании гласного обследования в оперативно-розыскной деятельности // Актуальные вопросы противодействия организованной преступности в России (памяти профессора Д.В. Ривмана): мат-лы региональной научно-практ. конф-ции. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2014. С. 3-9.

14. Чечётин А.Е. О толковании права на гласное проведение оперативно-розыскных мероприятий // Актуальные вопросы противодействия организованной преступности в России (памяти профессора Д.В. Ривмана): мат-лы региональной научно-практ. конф-ции (28 ноября 2014 г.). СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2014. С. 3-9.

15. Шикинов О.В. Понятие оперативно-розыскного мероприятия «Обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств» // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2015. № 4 (36). С. 67-70.