

ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Operational search activity

УДК 343.98

[https://doi.org/10.53993/2078-3914/2022/3\(52\)/143-149](https://doi.org/10.53993/2078-3914/2022/3(52)/143-149)

Н. С. Железняк

**О ПРОБЛЕМАХ ВЕДОМСТВЕННОГО НОРМАТИВНОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНЫХ
МЕРОПРИЯТИЙ**

На основе анализа нескольких нормативных правовых актов ведомственного уровня, регулирующих вопросы подготовки и проведения оперативно-розыскных мероприятий, делаются выводы об уровне разработки их предписаний, возникающих в связи с этим правоприменительных проблемах и возможных путях их решения.

Ключевые слова: оперативно-розыскная деятельность; оперативно-розыскное мероприятие; закон; нормативный правовой акт; проблемы; пути решения.

Для цитирования: Железняк Н. С. О проблемах ведомственного нормативного регулирования отдельных оперативно-розыскных мероприятий // Вестник Кузбасского института. 2022. № 3 (52). С. 143–149. [https://doi.org/10.53993/2078-3914/2022/3\(52\)/143-149](https://doi.org/10.53993/2078-3914/2022/3(52)/143-149).

N. S. Zheleznyak

**ON THE ISSUES OF DEPARTMENTAL RULE-MAKING
OF SOME OPERATIONAL-SEARCH ACTIONS**

On the basis of analysis of several normative legal acts of the departmental level regulating the issues of preparing and conducting operational-search actions, the author comes to the conclusion about the level of the development of their instructions as well as about the law enforcement problems arising in connection with it and possible ways to solve them.

Keywords: operational-search activity; operational-search action; law; normative legal act; problems; ways of solution.

For citation: Zheleznyak N. S. On the issues of departmental rule-making of some operational-search actions. *Vestnik Kuzbasskogo instituta [Bulletin of the Kuzbass Institute]*, 2022, no. 3 (52), p. 143–149. [https://doi.org/10.53993/2078-3914/2022/3\(52\)/143-149](https://doi.org/10.53993/2078-3914/2022/3(52)/143-149).

Современная правовая система России построена на практической реализации юридических предписаний, сосредоточенных в нормативных правовых актах различной юридической силы.

Традиционно высшим нормативным правовым актом (который многие ошибочно называют Основным законом) выступает Конституция Российской Федерации, определяющая наиболее значимые положения, касающиеся человека, его прав и свобод (гл. 2), распределения полномочий и организации государственной и муниципальной (гл. 3–6, 8), а также судебной (гл. 7) власти и деятельности прокуратуры. В соответствии с отмеченным документом (ст. 4, ч. 2) Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.

Вместе с тем представляется невозможным в этих правовых актах конкретизировать не только существо регулируемой деятельности, но и ее особенности. С этой целью, как правило, используются иные правовые инструменты — нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты высших палат Федерального Собрания РФ, высших судов РФ).

Но даже в них было бы весьма сложно детально представить, например, последовательность осуществления оперативно-розыскного мероприятия (далее — ОРМ) и его документального оформления. Поэтому такие нормативные документы, как правило — приказы, инструкции, наставления (далее — ведомственные НПА), особенно имеющие определенный гриф секретности, в соответствии с ч. 2 ст. 4 профильного закона (Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ, далее — ФЗ об ОРД) разрабатывают ведомства, осуществляющие

те или иные практико-ориентированные юридические процедуры.

Автор на заре своего научного становления принимал участие в создании нескольких подобных документов и поэтому может осветить некоторые моменты их разработки как бы изнутри.

Необходимость создания такого НПА возникает в связи с отсутствием процедурного механизма осуществления каких-либо юридически значимых действий или потребности в его уточнении. Проще говоря, закон чаще всего описывает наиболее значимые аспекты определенного вида деятельности (например, основания, условия проведения ОРМ, основные исключения из законодательно закрепленных правил и т. п.), оставляя его конкретизацию на усмотрение ведомственного нормодателя.

Поначалу все происходит «чинно, благородно». В рамках системы издается приказ или распоряжение о создании авторского коллектива (комиссии, группы и т. п.) для разработки проекта НПА. В него включают чиновников аппарата, сотрудников заинтересованных департаментов, управлений, а также кого-либо из представителей научных и образовательных учреждений. Устанавливается срок изготовления проекта и его представления руководству ведомства.

Авторский коллектив пытается описать процесс подготовки, проведения какого-то мероприятия и его документального оформления (или иные важные аспекты правоохранительной деятельности) юридически грамотно и детально. Вот с этого и начинаются основные проблемы, поскольку «the devil is in the details», т. е. «дьявол кроется в деталях». (Впервые эта распространенная идиома была опубликована в «Нью-Йорк Таймс» в 1969 г. немецким архитектором-модернистом Людвигом Мис ван дер Роэ. Ее трактуют так: в любых планах, делах, ситуациях есть мелочи, на которые в обязательном порядке нужно обратить пристальное внимание. Если

этого не сделать, то в дальнейшем обретешь кучу проблем).

Можно по-разному относиться к высказываниям наших, в том числе и недалеких, предков, но следует иметь в виду, что значительная их часть была более образованной, нежели многие представители современности, а потому и более мудрой. И призыв обращать пристальное внимание на детали звучал не ради соблюдения приличий, а основывался на богатом жизненном и профессиональном опыте.

Оперативно-розыскная практика является подтверждением тому, что отдельные чиновники, считающие себя специалистами в области сыска и полагающие свои нормативные «произведения» верхом совершенства, зачастую давно оторвались от реальности (либо никогда в ней и не находились).

Поясним это «на пальцах». Любая регламентация какого-либо оперативно-розыскного процесса имеет две стороны, как медаль. Аверс (лицевая сторона) позволяет построить некий алгоритм, в целом обеспечивающий реализацию определенной задачи, тогда как реверс (оборотная сторона) при чрезмерной склонности авторов к соблюдению формальных требований (правил) обуславливает обратный эффект и зачастую создает непреодолимые (или труднопреодолимые) преграды для достижения поставленной цели.

В качестве таких примеров приведем существующее в настоящий момент регулирование двух ОРМ: «Обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств» (в гласной форме и не затрагивающее право на неприкосновенность жилища) и «Проверочная закупка».

Процедура первого из них регламентирована в Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, со-

оружений, участков местности и транспортных средств (утв. приказом МВД России от 01.04.2014 № 199. Здесь следует обратить внимание на нарушение элементарных требований построения наименования НПА, поскольку название ОРМ по правилам русского языка должно быть помещено в кавычки и начинаться с заглавной буквы), где не требующее санкционирования ОРМ обрывается таким количеством процедур и документов (составление мотивированного рапорта, проекта распоряжения, которое после подписания регистрируется в журнале, поиск двух дееспособных граждан, изготовление копий с изымаемых документов, составление протокола, изготовление его копии, рапорт руководителю по результатам ОРМ), что некоторые сотрудники в попытке избежать этого зачастую проводят иные, возможно, менее эффективные, но пока нормативно не так сильно «забюрократиченные» ОРМ. Если рассмотреть указанный документ чуть подробнее, то уже в первых строках этого НПА отмечается: «Проведение обследования... назначает должностное лицо органа внутренних дел..., уполномоченное издавать распоряжения о проведении гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, путем издания (подписания) распоряжения...». В связи с этим возникает целый ряд вопросов: например, грамотно ли писать «проведение... назначает», зачем не санкционируемое ОРМ облекать в целый ряд бюрократических формальностей, таких как мотивированный рапорт сыщика (уже одно чтение семи обязательных параметров содержания рапорта приводит сыщика в определенное душевное состояние), распоряжение уполномоченного лица, регистрация его в специальном журнале, участие в ОРМ в обязательном порядке не менее двух дееспособных совершеннолетних граждан, существование и ста-

тус которых не определены законом (ч. 5 ст. 6 ФЗ об ОРД не предусматривает участия в ОРМ понятых, см.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ракова Евгения Николаевича на нарушение его конституционных прав частями третьей и пятой статьи 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», частью третьей статьи 56 и частью второй статьи 79 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2012 № 1738-О), оформление результатов рапортом, в котором описываются «действия в том порядке, в каком они производились в ходе проведения обследования», и т. п.? Зримо представляем себе ситуацию, когда в рамках работы на обслуживаемой территории возникает необходимость в неотложном порядке провести подобное ОРМ (не удивительно, что практически еженедельно руководители и сотрудники оперативных подразделений со всех регионов России, проходившие повышение квалификации в Сибирском юридическом институте МВД России, получают на кафедре ОРД консультации по проблемным вопросам правоприменения).

Нормативные положения, регулирующие проведение и оформление проверочной закупки наркотиков (перечень изменений, вносимых в Наставление об основах организации и тактики оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденное приказом МВД России от 04.04.2013 № 001: приказ МВД России от 21.12.2019 № 009), где всего на четырех с половиной страницах текста содержится такое количество необходимых для проведения ОРМ условий (шесть), действий (семь), документов (двенадцать, из них актов — восемь), сведений (двадцать четыре, только в плане их одиннадцать), свидетельствуют, что реализация требований приказа в подавляющем большинстве случаев

представляется не только крайне сложной, но и занимающей большой объем времени. А как быть, если необходимость в осуществлении проверочной закупки возникает неожиданно в неурочное (например, в ночное) время? Ведь существующие законодательные нормы не позволяют проводить данное мероприятие иначе, чем с письменного разрешения (санкционирования) руководителя органа, осуществляющего ОРД, а значит, и не будет оснований для формирования потенциальной доказательственной базы и задержания сбытчика (подр. см. [5]).

Всего лишь два примера (а их можно привести и больше) наглядно свидетельствуют об избыточности (на наш взгляд) регламентации действий оперативных сотрудников. Вопрос: «Зачем это нужно?» — наверное, будет прояснен тремя часто встречающимися на практике аргументами: «Чтобы не нарушали закон», «Чтоб соблюдали единый порядок», «Чтобы можно было использовать в процессе доказывания».

Но ведь в законе отсутствуют перечисленные нами выше процедуры и, как правило, документы; а единый порядок (хороший он или плохой), в том числе использования результатов оперативно-розыскной деятельности (далее — ОРД), сформулирован в ведомственном (межведомственном) НПА.

Относительно последнего аргумента: «Результаты ОРД по итогам проведения проверочной закупки наркотиков в отсутствие участвующих лиц (представителей общественности) органами предварительного расследования, прокуратуры по вышеуказанной причине рассматривается как полученные с нарушениями закона и ставится вопрос об их законности. Данный факт подтверждается осуществленным в 2015–2022 гг. исследованием, в ходе которого были проанализированы материалы уголовных дел, возбужденных по результатам проведения проверочных закупок

наркотиков. В ходе изучения 212 уголовных дел преимущественно на территории Иркутской области, Забайкальского края, республик Тыва, Хакасия, Бурятия не зафиксировано ни одного факта возбуждения уголовного дела по результатам ОРМ-ПЗН (*авторская аббревиатура ОРМ «Проверочная закупка» наркотиков* — Н. Ж.) проведенного в отсутствие участвующих лиц (представителей общественности)» [3].

К этому следует добавить, что участвующие в ОРМ лица четырежды представлены в тексте указанного НПА (п. 34.2.6, 34.4.1, 34.4.3, 34.5), а также упоминаются в семи из восьми образцов документов, запечатленных в нем в качестве приложений.

Таким образом, урегулированная в упомянутых НПА система осуществления определенных действий и оформления соответствующих документов по большому счету не влияет на качество ОРД и использование ее результатов в уголовном процессе.

Это означает, что необходимость так жестко и подробно регламентировать действия сыщиков в рамках ОРД представляется излишней.

Выход из существующего положения видится в унификации (унификация — метод устранения излишнего многообразия посредством сокращения перечня допустимых элементов и решений, приведения их к однотипности) действий сотрудников оперативных подразделений при проведении различных ОРМ (конечно, с некоторыми отличиями, касающимися их особенностей) (подр. см. [2]). Аргументами к такому предложению могут служить распространенность и признанная эффективность этого метода, позволяющего создать в целом однородные алгоритмы действий и близкое по конструкции их документальное оформление.

Наши рассуждения построены не на «голом месте». Еще в начале текущего века бывший прокурорский работник, а

ныне известный ученый Ю. П. Гармаев, исследуя проблемы борьбы с наркобизнесом, указывал на излишний (по его мнению) своеобразный оперативный деловой оборот, практикуемый при документировании преступлений подобного рода [1]. Это же подтверждают результаты опроса действующих руководителей оперативных подразделений по контролю за оборотом наркотиков и их сотрудников, прибывающих в вуз на курсы повышения квалификации из большинства регионов России (чрезмерность регламентации ОРМ в ведомственных НПА отметили 86 % опрошенных представителей оперативных подразделений).

Так что же мы предлагаем? Создать единый НПА, регулирующий процедуры подготовки, проведения и оформления всех ОРМ, перечисленных в ч. 1 ст. 6 ФЗ об ОРД. Представляется, что структурно он должен описывать каждое ОРМ в отдельном разделе, где обязаны присутствовать следующие элементы:

- 1) определение понятия ОРМ;
- 2) преследуемые при его проведении цели (решаемые задачи);
- 3) перечень действий по осуществлению и оформлению подготовительного этапа ОРМ;
- 4) перечень действий по осуществлению и оформлению исполнительного этапа ОРМ;
- 5) перечень действий по осуществлению завершающего этапа ОРМ, связанного с оформлением и использованием результатов проведенного ОРМ.

Как вариант можно (по этой же схеме) подготовить пятнадцать НПА, регламентирующих отдельные ОРМ.

Кроме того, следует пересмотреть количество документов, на сегодняшний день необходимых (или все же не необходимых?) для проведения того или иного мероприятия. Например, включив при подготовке и проведении проверочной закупки в единый текст письменное согласие потенциального покупателя, акты его осмотра, осмотра и пометки

средств расчета, передачи их и технических средств покупателю, осмотра транспортного средства, добровольной сдачи предмета проверочной закупки, сдачи технических средств, вторичного осмотра покупателя, акта по результатам проверочной закупки, мы сократим количество документов с 12 до 3 (по мероприятиям судебного санкционирования — до 5-6). Не попадут в этот объединенный документ первичные материалы, свидетельствующие о необходимости проведения проверочной закупки, постановление (или рапорт) о проведении ОРМ, план. Последний, кстати, тоже не всегда необходим (например, при проведении ОРМ в неотложном порядке).

При этом ни в коем случае не следует отдавать эту процедуру на откуп чиновникам. В качестве примера можно привести имевшую место оценку сотрудниками кафедры ОРД СибЮИ ФСКН России и опытными представите-

лями Оперативной службы УФСКН России по Красноярскому краю подготовленного чиновниками центрального аппарата ФСКН России проекта основополагающего приказа в сфере ОРД, в результате которой документ был направлен на доработку в связи с обнаруженными в нем замечаниями, разместившимися на 22 страницах теста.

Именно такой подход, как нам представляется, позволит избавиться от излишней заорганизованности одного из основных направлений ОРД — проведения ОРМ, создаст весомые предпосылки для проявления творческого начала (стремление к самостоятельному, оригинальному творчеству присуще каждому талантливому человеку) [4] в работе сотрудников оперативных подразделений, а значит — в ближайшей перспективе повысит эффективность противодействия преступности.

Литература

1. Гармаев, Ю. П. Использование результатов оперативно-розыскной деятельности при расследовании уголовных дел о незаконном обороте наркотиков : практическое пособие / Ю. П. Гармаев. — Москва: Изд. дом Шумиловой И. И., 2005.
2. Железняк, Н. С. Оптимизация как средство против провокации или фальсификации при проведении проверочной закупки наркотиков / Н. С. Железняк // Подразделения по контролю за оборотом наркотиков Министерства внутренних дел Российской Федерации: 30 лет со дня образования: материалы международного научно-практического семинара. — Красноярск: СибЮИ МВД России, 2021. — С. 94–100.
3. Помелов, А. А. Привлечение участвующих лиц (представителей общественности) при проведении проверочной закупки наркотиков // Оперативно-розыскное противодействие наркопреступности материалы всероссийский научно-практического семинара. — Красноярск: СибЮИ МВД России, 2022. — С. 43–46.
4. Стрепетова, П. А. Минувшие дни. Из воспоминаний актрисы // П. А. Стрепетова. Жизнь и творчество трагической актрисы: сб. / сост. сб. и автор вступ. ст. Р. М. Беньяш. Ленинград; Москва, 1959. — Гл. 11: Саратов. С. 242.
5. Чумаров, С. А. Оперативно-розыскное задержание: необходима легализация / С. А. Чумаров, Н. С. Железняк // Юридическая наука и правоохранительная практика. — 2015. — № 2 (32). — С. 134–139.

References

1. Garmayev Yu. P. Ispol'zovanie rezul'tatov operativno-rozysknoj dejatel'nosti pri rassledovanii ugolovnyh del o nezakonnom oborote narkotikov [The use of the results of op-

- erational-search activities in the investigation of criminal cases of drug trafficking]. Practical manual. Moscow, Publishing House of Shumilova I. I., 2005.
2. Zheleznyak N. S. Optimizacija kak sredstvo protiv provokacii ili fal'sifikacii pri provedenii proverchoj zakupki narkotikov [Optimization as a means against provocation or falsification during the verification purchase of drugs]. In: Podrazdelenija po kontrolju za oborotom narkotikov Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii: 30 let so dnja obrazovanija [Division for Drug Control of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation: 30 years since its formation]. Materials of an international scientific and practical seminar. Krasnoyarsk, Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2021. P. 94–100.
 3. Pomelov A. A. Privlechenie uchastvujushchih lic (predstavitelej obshchestvennosti) pri provedenii proverchoj zakupki narkotikov [Involvement of participating persons (representatives of the public sector) during the verification purchase of drugs]. In: Operativno-rozysknoe protivodejstvie narkoprestupnosti [Operational-search pro-drug crime]. Materials of the All-Russian scientific and practical seminar. Krasnoyarsk, Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2022. P. 43–46.
 4. Strepetova P. A. Minuvshie dni. Iz vospominanij aktrisy [Past days. From the memoirs of the actress]. In: P. A. Strepetova. Zhizn' i tvorcestvo tragicheckoj aktrisy [P. A. Strepetova. The life and work of the tragic actress]. Collection. Compiler and author of the introductory article R. M. Benyash. Leningrad, Moscow, 1959. Pt. 11: Saratov. P. 242.
 5. Chumarov S. A. Operativno-rozysknoe zaderzhanie: neobhodima legalizacija [Operational-search detention: legalization is necessary]. By S. A. Chumarov, N. S. Zheleznyak. *Juridicheskaja nauka i pravoohranitel'naja praktika [Legal science and law enforcement practice]*, 2015. no. 2 (32), p. 134–139.

Сведения об авторе

Николай Семенович Железняк: ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России (г. Новокузнецк, Российская Федерация), профессор кафедры организации оперативно-розыскной деятельности; Сибирский юридический институт МВД России (г. Красноярск, Российская Федерация), профессор кафедры оперативно-розыскной деятельности, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации. E-mail: zhns21@mail.ru

Information about the author

Nikolay S. Zheleznyak: Kuzbass Institute of the FPS of Russia (Novokuznetsk, Russia), professor of the Chair of Organization of Operational Search Activity; Siberian Law Institute of the MIA of Russia (Krasnoyarsk, Russia), professor of the Chair of Operational Search Activity, doctor of law, professor, Honored Lawyer of the Russian Federation. E-mail: zhns21@mail.ru