

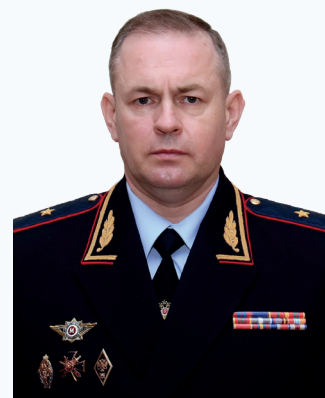
**О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ РУКОВОДИТЕЛЯ  
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
КАК ОРГАНИЗАТОРА ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**ABOUT THE LEGAL STATUS OF THE LEADER  
OF THE TERRITORIAL BODY OF INTERNAL AFFAIRS  
AS THE ORGANIZER OF OPERATIONAL-SEARCH ACTIVITIES**

**Свинов Дмитрий Вячеславович,**

*начальник Управления МВД России  
по Курганской области*

dsvinov@mvd.ru



**Ключевые слова:**

руководитель, организатор, правовой статус, органы внутренних дел, оперативно-розыскная деятельность.

В статье на основе анализа известных полномочий руководителя территориального органа внутренних дел в сфере оперативной-розыскной деятельности делается попытка определения правового статуса руководителя территориального органа внутренних дел как организатора данной деятельности. Автор акцентирует внимание на необходимость нормативного установления стройной системы прав и обязанностей руководителя территориального органа внутренних дел как организатора оперативно-розыскной деятельности, которая позволит сформировать объективное представление о сущности и содержании его полномочий.

**Keywords:**

leader, organizer, legal status, internal affairs bodies, operational-search activity.

The article, based on the analysis of the known powers of the head of the territorial body of internal affairs in the field of operational investigative activities, attempts to determine the legal status of the head of the territorial body of internal affairs as the organizer of this activity. The author focuses on the need for a normative establishment of a coherent system of rights and

obligations of the head of the territorial body of internal affairs as an organizer of operational investigative activities, which will allow forming an objective idea of the essence and content of his powers.

**Т**еоретическое осмысление правового статуса руководителя территориального органа внутренних дел (далее – ОВД) как организатора оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД), рассмотрение его проблемных аспектов позволяют выработать предложения по совершенствованию указанной деятельности.

Актуальность рассматриваемого вопроса несомненна, учитывая множественность отношений между участниками ОРД и отсутствие нормативного закрепления правового статуса руководителя территориального ОВД как участника ОРД.

Принимая во внимание, что руководитель территориального ОВД, являясь должностным лицом, нормативно наделенным правами и обязанностями, выступает субъектом права, полагаем, что он выступает участником общественных отношений в данной сфере.

В то же время в оперативно-розыском праве, как и в оперативно-розыскной науке, не уделено должного внимания юридическому статусу руководителя территориального ОВД как субъекта права и правоотношений. При этом субъектами данных отношений выступают как оперативные подразделения органов, уполномоченных осуществлять ОРД, так и их должностные лица (в том числе и руководитель территориального ОВД) с одной стороны и другие участники данного процесса (свидетели и очевидцы, объекты оперативного интереса) – с другой.

Исходя из норм законодательства<sup>1</sup> и учитывая мнения многих исследователей, которые считают, что руководитель организации любой организационно-правовой формы, выполняя исполнительно-распорядительные и административно-хозяйственные функции, наделен необходимыми для их реализации правомочиями, позволяющими считать его организатором деятельности [напр.: 1, 4-8], полагаем, что руководитель территориального органа внутренних дел не является исключением.

Вопрос о правовом статусе руководителя территориального ОВД как организатора ОРД в оперативно-розыскной науке является достаточно дискуссионным. Связано это с существующей полемикой о том, является или не является руководитель территориального ОВД субъектом либо участником оперативно-розыскной деятельности.

<sup>1</sup> Статья 273 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ.

Не вдаваясь в детали данной полемики, обозначим свою позицию, которая согласуется с мнением ряда известных ученых (например, К.К. Горяйнова, В.Ф. Луговика, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова) и заключается в том, что руководитель территориального ОВД, учитывая наличие у него специфических оперативно-розыскных функций и имеющихся полномочий на санкционирование ряда оперативно-розыскных мероприятий, является полноценным участником оперативно-розыскной деятельности.

Соответственно, учитывая, что одной из его функций как руководителя территориального ОВД, уполномоченного осуществлять ОРД<sup>2</sup>, является организаторская функция, полагаем, что руководитель территориального ОВД является организатором ОРД в данном органе.

При этом, опираясь на постулаты теории управления, под организатором (так же, как и руководителем) мы понимаем конкретное должностное лицо, управляющее определенной деятельностью, принимающее решение, что и как делать, и объединяющее людей для конкретного дела, а деятельность данного лица по управлению людьми является организаторской деятельностью.

Таким образом, приходим к пониманию, что организаторская деятельность есть не что иное, как работа непосредственно самого организатора (то есть руководителя территориального органа внутренних дел), которая заключается, прежде всего, в объединении подчиненных для достижения целей (миссии) организации (территориального органа внутренних дел). Реализуется данная работа, как мы понимаем, через функции руководителя территориального ОВД, которые, как правило, соответствуют стадиям управления.

Исходя из того, что в теории управления финишным элементом системы управления людьми принято считать организаторскую деятельность, можно заключить, что субъектом такого элемента в системе управления ОРД в территориальном ОВД выступает его руководитель.

Данный вывод согласуется с положениями п. 16 Указа Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» и приказа МВД России от 28 июля 2017 г. № 545 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Курганской области», которые обозначили, что руководитель территориального органа внутренних дел (начальник УМВД России по Курганской области) осуществляет руководство территориальным органом внутренних дел на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на УМВД России

---

<sup>2</sup> Статья 13 Федерального закона Российской Федерации от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

по Курганской области задач. При этом руководитель территориального органа внутренних дел в целом «организует деятельность территориального органа внутренних дел»<sup>3</sup> и в частности «организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации оперативно-розыскную деятельность»<sup>4</sup>.

Не вдаваясь в детали существующих в науке различий между понятиями «организатор», «руководитель», «организаторская деятельность», отметим, что общим для них все же является деятельность по объединению сотрудников организации для достижения целей (миссии) организации. Отметим только, что если основой организаторской (как и управленческой) деятельности является достижение конечной цели организации, то в основе руководства находится организация работы подчиненных по достижению этой цели.

Таким образом, в организации деятельности территориального ОВД ключевой фигурой является его руководитель, наделенный соответствующими полномочиями или, иными словами, правовым статусом.

В юридической науке общеизвестно, что права и обязанности кого-либо (человека, личности, должностного лица и т.д.) как составляющие полномочий являются основой их правового статуса [2, 9].

Соответственно, представляется, что права и обязанности, которыми наделяется руководитель территориального ОВД, являются стержневой основой его правового статуса. Иными словами, правовой статус руководителя территориального ОВД как участника ОРД определяется объемом и совокупностью его полномочий в сфере организации данной деятельности.

Права руководителя по общему пониманию в науке трактуются как «нормативно обозначенная возможность что-либо делать и поступать определенным образом» [10]. Соответственно, права руководителя территориального ОВД представляют собой нормативно закрепленную возможность поступать определенным образом в процессе решения возложенных на него задач.

В процессе исследования мы обратили внимание, что единого нормативного правового акта, который бы содержал исчерпывающий перечень прав руководителя территориального ОВД в сфере организации ОРД в природе не существ-

3 Пункт 19 пп. 6 Указа Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»; п.18 пп. 6 приказа МВД России от 28 июля 2017 г. № 545 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Курганской области».

4 Пункт 13 п.п.7 Указа Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»; приказ МВД России от 28 июля 2017 г. № 545 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Курганской области».

вует. Ни в Федеральном законе от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон об ОРД), ни в других нормативных и правовых актах, в том числе ведомственных, регламентирующих ОРД, такой комплекс прав и обязанностей не обозначен.

Следовательно, при проведении исследования мы руководствовались известным постулатом о том, что права (как и обязанности) находятся в прямой зависимости от организационно-правовой формы организации. В таком случае можем предположить, что права и обязанности руководителя территориального ОВД при осуществлении ОРД органично вытекают из организационно-правового статуса самого территориального ОВД, обозначенного в нормативных правовых актах.

Следовательно, можно предположить, что, определяя правовой статус руководителя территориального ОВД путем исследования его прав и обязанностей при осуществлении ОРД, мы обязаны связать их с правами органа, осуществляющего ОРД, обозначенными в ст. 15 Закона об ОРД.

Так, в ст. 15 Закона об ОРД органу, осуществляющему ОРД, а значит, и руководителю ОВД как организатору ОРД предоставлено право:

- организовывать проведение ОРМ, перечисленных в ст. 6 того же закона, производить при их проведении изъятие документов, предметов, материалов и сообщений, а также прерывать предоставление услуг связи в установленных случаях;

- документально закреплять от имени ОВД отношения сотрудничества с лицами, изъявившими согласие оказывать содействие на конфиденциальной основе;

- санкционировать использование ОВД в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ) по договору или устному соглашению имущество юридических и физических лиц;

- разрешать использовать в целях конспирации документы, зашифровывающие личность должностных лиц, ведомственную принадлежность предприятий, учреждений, организаций, подразделений, помещений и транспортных средств ОВД, а также личность граждан, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе;

- инициировать создание предприятий, учреждений, организаций и подразделений, необходимых для решения задач, предусмотренных законом.

В то же время, учитывая, что полномочия территориального ОВД содержатся в Типовом положении о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, можно определить, что права его руководителя сконцентрированы в данном нормативном правовом акте. В частности, пункт 7 напрямую предоставляет руково-

дителю территориального ОВД право на организацию и осуществление ОРД, а также определяет другие его полномочия, непосредственно имеющие отношение к организации данной деятельности (например, п. 8 – организация розыска лиц и похищенного имущества, а также деятельность по установлению имущества, подлежащего конфискации, п. 10 – реализация мер, направленных на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности).

Кроме того, п. 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» руководителю ОВД как сотруднику полиции для выполнения возложенных на него обязанностей предоставлены иные права, также закрепленные в ведомственных приказах МВД России, например: проводить ОРМ; использовать в целях конспирации документы, зашифровывающие сведения о сотрудниках ОВД, ведомственной принадлежности их подразделений, организаций и служб, помещений и транспортных средств, и обрабатывать сведения о сотрудниках ОВД, содержащиеся в государственных информационных системах и (или) базах данных государственных органов и государственных внебюджетных фондов; производить при осуществлении ОРД изъятие документов, предметов, материалов и сообщений; объявлять розыск и принимать меры по розыску лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении, лиц, пропавших без вести, иных лиц, розыск которых возложен на полицию, а также объявлять розыск и принимать меры по розыску похищенных или угнанных транспортных средств, похищенного имущества, имущества, подлежащего конфискации.

Дополнительным примером предоставления ведомственным нормативным правовым актом системы МВД России прав начальнику территориального ОВД при осуществлении ОРД могут выступать пп. 3 и 4 приказа МВД России от 19 июня 2012 г. № 608 «О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности», предоставляющие начальнику ОВД право контролировать ОРД и расходовать в пределах своих полномочий денежные средства, выделяемые на ее осуществление.

Выводы, к которым мы пришли в ходе проведения нашего исследования, подтверждают, что права руководителя ОВД в сфере ОРД даже в открытых, гласных и доступных источниках закреплены в различных нормативных правовых источниках. Вместе с тем большая часть прав изучаемого субъекта регламентирована «закрытыми» ведомственными нормативными источниками.

Изучение правового статуса руководителя территориального ОВД при осуществлении ОРД, объема его прав и обязанностей, вытекающих из содержания данных нормативных правовых актов, позволило установить, что в целом их объем позволяет решать стоящие перед ОВД задачи в данной сфере. В то же время удалось выявить, что данные права и обязанности рассредоточены во множестве различных нормативных правовых актов. Данное обстоятельство

указывает на отсутствие четко выстроенной системы полномочий руководителя территориального ОВД при осуществлении ОРД, что не позволяет сформировать объективное представление об их сущности и содержании, что, в свою очередь, вызывает необходимость их прямой правовой регламентации и систематизации. Данный вывод согласуется с выводами известных ученых в области ОРД. В частности, В.М. Аتماжитов, В.Г. Бобров, исследуя роль субъектов ОРД, пришли к выводу о необходимости закрепления прав и обязанностей руководителей территориальных органов в Законе об ОРД [3].

Соответственно, формированию четкого правового статуса руководителя территориального ОВД как организатора ОРД способствовало бы внесение соответствующих изменений (дополнений) в Закон об ОРД и в другие нормативные правовые акты, в том числе ведомственные, регламентирующие ОРД, путем определения в них его правового статуса в данной области.

Таким образом, можно констатировать, что отсутствие определенно выстроенной системы полномочий руководителя территориального ОВД в сфере ОРД не в полной мере способствует совершенствованию процесса организации отдельных узких направлений данной деятельности. При этом, по нашему мнению, юридическое закрепление правового статуса руководителя территориального ОВД как организатора ОРД, отражающего его компетенцию при проведении ОРМ, будет способствовать оперативности и маневренности вырабатываемых управленческих решений.

Рассмотрев вопрос о правовом статусе руководителя территориального ОВД как организатора ОРД, мы сделаем следующие выводы.

1. Руководитель территориального ОВД является организатором ОРД в данном органе. При этом его организаторская деятельность приобретает особую модель профессиональной деятельности, оригинальность которой заключается в координации совместных действий всех структурных элементов территориального ОВД в целях раскрытия преступления с опорой на принципы единоначалия и иерархии.

2. Правовой статус руководителя ОВД как организатора ОРД представляет собой установленные нормами права положение и совокупность полномочий в сфере организации данной деятельности.

3. Существующая модель системы прав и обязанностей руководителя территориального ОВД в сфере ОРД не имеет стройной системы и не позволяет сформировать объективное представление о сущности и содержании его полномочий.

4. Руководитель территориального ОВД должен быть наделен теми правами и обязанностями в сфере организации ОРД, которые выделяли бы его среди других субъектов ОРД, таких как руководитель оперативного подразделения,

оперативное подразделение, руководитель, уполномоченный на осуществление ОРД.

5. В целях оптимизации правового регулирования ОРД и правового статуса руководителя необходимо:

– в Закон об ОРД включить дополнительно статьи, содержащие перечень прав и обязанностей руководителя территориального ОВД в сфере организации ОРД;

– в нормативных и правовых актах, в том числе ведомственных, регламентирующих ОРД, закрепить правовой статус руководителя территориального ОВД как организатора ОРД, отражающий его компетенцию при проведении ОРМ.

### Библиографический список

1. Алехин, А.П. Административное право России : учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. – М. : Зерцало, 2007.
2. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004.
3. Аتماжитов, В.М., Бобров В.Г. Об основных направлениях дальнейшего развития теории оперативно-розыскной деятельности ОВД / В.М. Аتماжитов, В.Г. Бобров // Актуальные вопросы теории и практики оперативно-розыскной деятельности. Труды Академии управления МВД России. – М., 2001. – С. 16-18.
4. Бойченко, Т.А. Правовой статус работодателя / Т.А. Бойченко. – М., 2003. – 184 с.
5. Болдырев, В.А. Статус руководителя организации: корпоративные и трудовые споры / В.А. Болдырев // Адвокат. – 2015. – № 5. – С. 34-47.
6. Зайцева, О.Б. Дифференциация правового регулирования труда руководителя в связи с принятием нового Трудового кодекса РФ / О.Б. Зайцева // Управление персоналом. – 2003. – № 3. – С. 22-24.
7. Замордуев, Д.Г. Руководитель организации как специальный субъект трудового права : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Д.Г. Замордуев. – М., 2005. – С. 178.
8. Лютов, Н.Л. Правовой статус руководителя организации и членов коллегиального исполнительного органа с точки зрения трудового права / Н.Л. Лютов // Трудовое право. – 2003. – № 2. – С. 19-26.
9. Микаилов, С.М. Краткий курс административного права Российской Федерации для бакалавриата (в схемах и таблицах) : учебное пособие / С.М. Михайлов. – Курган, 2017.

10. Ревина, С.Н. Разграничение понятий «права человека» и «права гражданина» / С.Н. Ревина, И.Л. Скорнякова // Российская наука: актуальные исследования и разработки : сборник научных статей I Всероссийской заочной научно-практической конференции. – Самара, 2016. – С. 252-255.