

Сущность оперативно-розыскной деятельности и ее значение в борьбе с преступностью

Оперативно-розыскная деятельность является одним из видов государственной правоохранительной деятельности, осуществляемой специальными органами государственной исполнительной власти, наделенными для реализации своих функций властными юридическими полномочиями. Ее зарождение происходило одновременно с зарождением государства как организации политической власти и управления обществом.

Разделение первобытного общества на классы, проявление общественных потребностей, вызвавших зарождение основ государственности, обусловило выделение различных государственных функций, в том числе полицейской. Примером тому могут служить ранние государства: уже в Древнем Египте существовала тайная полиция, а законы Ману рекомендовали древнеиндийским княжествам вести разведку у соседей.

В Русской Правде (XI в.), первом своде законов Древнерусского государства, можно найти упоминания о некоторых использовавшихся в то время приемах поиска воров: «своде», «закличи» и «гонении следа». Их применяли княжеские уполномоченные, которых некоторые исследователи называют первыми сыскными агентами на Руси.

В XVI в. Иван Грозный создает систему центральных органов управления государством, называемых приказами. Судебно-сыскные функции государства были возложены на Разбойный приказ, просуществовавший с 1539 до 1701 гг. и сменивший несколько названий: Разбойный сыскной приказ, Сыскной приказ, Приказ сыскных дел. С принятием Соборного Уложения 1649 г. получило правовое закрепление появление должностей сыщиков — представителей центральной судебно-сыскной власти на местах. В 1655 г. создается Приказ тайных дел, расследовавший политические дела, затрагивающие интересы царской власти. Появление указанных органов способствовало развитию и совершенствованию тайных методов расследования в правоохранительной деятельности.

Юридическое закрепление методов негласного характера в правоохранительной деятельности государства произошло в эпоху Петра I. Так, согласно царскому указу от 2 сентября 1695 г. воеводам в городах предписывалось «про воров и разбойников проведывать тайно всякими мерами». Создавая в 1711 г. фискальную службу для борьбы с казнокрадством, «мздоимством» и «лихоимством», Петр I предписывал ей «над всеми делами тайно надсматривать». Петровская эпоха ознаменовалась также и первой попыткой создания регулярной полиции, на которую кроме ряда административных функций возлагалась также задача раскрытия и расследования уголовных преступлений.

После смерти Петра I в 1730 г. был восстановлен Московский Сыскной приказ для расследования и рассмотрения важных уголовных дел, в

деятельности которого широко использовались негласные методы борьбы с преступностью. Об этом наглядно свидетельствует судьба скандально известного Ваньки-Каина, являвшегося одновременно матерым преступником и добровольным доносителем. История установления негласного сотрудничества Ваньки-Каина с Сыскным приказом во многом напоминает биографию Видока — родоначальника Парижской тайной полиции, который, однако, оказался более надежным помощником властей в борьбе с преступностью.

Историческим этапом в становлении правоохранительных органов России стала реформа государственного управления 1802 г., в ходе которой наряду с другими было создано Министерство внутренних дел.

Следующим шагом в совершенствовании полицейских функций можно назвать принятие Устава уголовного судопроизводства 1864 г., который закрепил право полиции на осуществление негласной разведывательной деятельности. В соответствии с этим правовым актом при производстве дознания полиция нужные ей сведения могла собирать «посредством розысков, словесными расспросами и негласным наблюдением» (ст. 254), а также путем «негласного полицейского разведывания» (ст. 312).

Проведение судебных реформ поставило на повестку дня и вопрос о создании специальной сыскной полиции для раскрытия уголовных преступлений, которых становилось все больше с ростом российских городов. Во многих западноевропейских государствах сыскная полиция к этому времени уже существовала, и российские власти имели возможность использовать зарубежный опыт в вопросах организации борьбы с уголовной преступностью. Первое сыскное отделение появилось в Петербурге в 1866 г., его возглавил И. Д. Путилин.

Прогрессирующий рост преступности обуславливал необходимость создания сети специализированных полицейских органов борьбы с ней по всей стране, поэтому петербургское отделение стало родоначальником зарождения сыскной полиции в России. Закон об учреждении сыскной части в полиции Российской империи был принят 6 июля 1908 г., в соответствии с ним сыскные подразделения были образованы в составе полицейских учреждений во всех губернских и крупных городах. В 1910 г. МВД утвердило инструкцию чинам сыскных отделений, предусматривающую в числе задач негласное расследование преступлений общеуголовного характера. Таким образом, оперативно-розыскная деятельность в начале XX в. организационно и юридически оформилась в самостоятельную государственно-правовую форму борьбы с уголовной преступностью.

После октябрьской революции 1917 г государство столкнулось с разгулом преступности и необходимостью создания специализированного правоохранительного органа по борьбе с ней. 5 октября 1918 г. коллегией НКВД РСФСР принято решение о создании уголовного розыска — оперативно-розыскной службы, ставшей фактической преемницей существовавших в прошлом сыскных частей. С этого времени оперативно-

розыскная функция органов внутренних дел получила новый толчок к своему дальнейшему развитию.

История российских правоохранительных органов и мировой опыт борьбы с преступностью показывают, что оперативно-розыскная деятельность является одной из обязательных государственно-правовых форм борьбы с преступностью, к числу которых также относятся административно-правовая, уголовно-процессуальная и уголовно-исполнительная формы. Каждая из этих форм имеет свои специфические средства и методы решения правоохранительных задач.

В настоящее время понятие ОРД закреплено в законодательстве. Статья 1 Закона об ОРД определяет ОРД как вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то названным Федеральным законом, в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.

Приведенное понятие позволяет выделить следующие признаки ОРД:

- осуществляется гласно и негласно;
- специальными субъектами (оперативными подразделениями);
- посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий;
- в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.

Под *гласной* следует понимать деятельность, в ходе которой не применяются меры конспирации, в результате чего должностные лица оперативных подразделений открыто (гласно) представляют интересы соответствующего правоохранительного органа, не скрывая своей цели. При *негласной* деятельности скрывается принадлежность лиц к правоохранительным органам, либо такие действия осуществляются втайне от окружающих, прежде всего от лиц, причастных к преступлениям. Необходимость использования негласных приемов в ОРД обусловлена ее направленностью на получение информации о тщательно скрываемых и маскируемых признаках преступной деятельности, которая уголовно-процессуальными мерами обнаружена быть не может, либо крайне затруднена. В современных условиях роста профессионализма и организованности криминальной среды эффективность борьбы с преступностью во многом зависит от применения именно оперативно-розыскных мер негласного характера, которые позволяют своевременно выявлять и раскрывать заранее планируемые и подготавливаемые противоправные действия.

Субъектами ОРД являются оперативные подразделения государственных правоохранительных органов, перечень которых закреплен в ст. 13 Закона об ОРД. Этот перечень включает в себя органы внутренних дел Российской Федерации, органы федеральной службы безопасности,

федеральный орган исполнительной власти в области государственной охраны, таможенные органы Российской Федерации, службу внешней разведки Российской Федерации и Федеральную службу исполнения наказаний. Руководители указанных государственных органов своими нормативными актами определяют перечень оперативных подразделений, наделенных правом на осуществление ОРД, их полномочия и структуру. Субъектами ОРД могут выступать не любые представители указанных в законе органов, а только сотрудники их оперативно-розыскных подразделений. Каждый субъект ОРД наделен своим кругом полномочий, обусловленных внутриведомственным разделением функций. Более подробно вопрос о субъектах рассмотрен в гл. 2 настоящего учебника.

Оперативно-розыскные мероприятия являются основным структурным элементом ОРД, именно посредством их проведения достигаются цели ОРД.

Целью ОРД, как видно из законодательного определения, является защита от преступных посягательств трех основных ценностей: жизни, здоровья, прав и свобод личности; собственности, а также обеспечение безопасности общества и государства. Таким образом, приоритет в целях законодатель отдает правам и свободам личности.

Обеспечение защиты личности от преступных посягательств как реализация одной из целей ОРД предполагает создание условий, препятствующих совершению любых преступлений, против жизни и здоровья человека, его прав и свобод, и обеспечивающих неприкосновенность личности со стороны правонарушителей.

Защита собственности от преступных посягательств как цель ОРД предполагает обеспечение неприкосновенности собственности, а также создание условий по возмещению материального ущерба, причиненного в результате преступного посягательства на собственность. При этом не имеет значения форма собственности: частная, государственная или муниципальная, поскольку ОРД в одинаковой степени призвана защищать любую из них.

Обеспечение безопасности общества и государства как цель ОРД предполагает обеспечение защиты жизненно важных интересов общества и государства от внешних и внутренних угроз. К основным объектам безопасности относятся материальные и духовные ценности общества, а также конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность государства.

Цели оперативно-розыскной деятельности конкретизируются в ее задачах, к числу которых ст. 2 Закона об ОРД относит следующие:

— выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших;

— осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших;

— добывание информации о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации;

— установление имущества, подлежащего конфискации.

Задачи ОРД можно рассматривать как определенные этапы в достижении ее основных целей. Специфичность задач оперативно-розыскной деятельности отличает ее от других видов правоохранительной деятельности государственных органов.

Указанные в законе задачи разделены на четыре основные группы, каждая из которых автономна и имеет свои способы решения. В то же время они носят весьма общий характер и конкретизируются в нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность отдельных субъектов ОРД.

Наибольшую сложность в уяснении и понимании представляет первая группа, которая включает в себя четыре самостоятельные задачи: выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений. Каждая из этих задач органично включают в себя необходимость выявления и установления лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших преступления.

Выявление преступлений как самостоятельная задача ОРД предполагает установление фактов совершения, прежде всего, латентных преступлений, информация о которых в правоохранительные органы по официальным каналам не поступает. По оценкам криминологов, размеры латентной преступности в несколько раз превышают официально зарегистрированную. Существенная доля преступлений остается скрытой по причине необращения потерпевших за помощью в правоохранительные органы. Другой составляющей латентной преступности выступают деяния, причиняющие ущерб не отдельным гражданам, а общественным или государственным интересам. Так, к их числу относятся незаконный оборот наркотиков, оружия, взрывчатых веществ, многие экономические преступления, отдельные виды мошенничества и некоторые другие. Латентная преступность является одним из условий формирования и длительного существования устойчивых преступных групп, увеличения количества преступников-профессионалов. В связи с этим задача выявления латентных преступлений в процессе ОРД приобретает особую актуальность.

Задача выявления преступлений включает в себя три составных элемента: обнаружение лиц, их совершивших, установление в их действиях признаков состава уголовного наказуемого деяния для решения вопроса о возбуждении уголовного дела и установление потерпевшей стороны. Данная задача решается путем осуществления оперативного поиска — одной из организационно-тактических форм ОРД, в ходе которой проводится инициативный сбор первичной оперативно-розыскной информации о признаках преступной деятельности и причастных к ней лицах.

Задача **предупреждения** преступлений складывается из двух задач более частного уровня: общей профилактики и индивидуальной профилактики. *Общая профилактика* состоит в выявлении и устранении конкретных причин и условий, способствующих совершению преступлений.

Индивидуальная профилактика — в выявлении лиц, замышляющих и подготавливающих противоправные деяния и склонение их к отказу от преступных намерений. Решение задачи предупреждения преступлений следует признать приоритетной по отношению к другим задачам ОРД, поскольку в случае ее решения отпадает необходимость в решении двух других: пресечения и раскрытия.

Система мер по решению задачи предупреждения преступлений выделяется в отдельную организационно-тактическую форму ОРД, получившую название оперативно-розыскной профилактики.

Пресечение преступлений означает лишение лица реальной возможности завершить начатое преступление, довести его до конца, не допустить вредных последствий. Решение задачи пресечения преступлений в ОРД, как правило, связано с задержанием лица с поличным в момент приготовления или покушения на противоправное деяние. Пресечению преступлений в большинстве случаев предшествует решение задачи по выявлению лица, его замышляющего или подготавливающего, и она реализуется в том случае, если невозможно предупредить заранее планируемое деяние.

Раскрытие преступлений включает в себя систему мер по установлению лиц, совершивших преступления, и обеспечению возможности их привлечения к уголовной ответственности путем сбора информации, имеющей доказательственное значение. Необходимость решения такой задачи возникает в случаях совершения неочевидных преступлений, при которых потерпевшей стороне и правоохранительным органам неизвестна личность виновного лица.

Задача раскрытия преступлений носит комплексный характер, поскольку ее решение невозможно без применения уголовно-процессуальных мер. По каждому факту выявленного преступления должно возбуждаться уголовное дело, и оперативно-розыскные мероприятия по его раскрытию осуществляются параллельно со следственными действиями.

Важное значение для определения эффективности решения данной задачи имеет установление критерия раскрытого преступления. Существующая система статистической регистрации позволяет относить к числу раскрытых оконченные производством уголовные дела, которые направляются прокурору для утверждения обвинительного заключения (акта) в отношении обвиняемых лиц. Однако, возможность оправдательного приговора актуализирует юридическое понимание раскрытия преступления — вступление приговора в законную силу.

Розыск лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, без вести пропавших, как задача ОРД представляет собой систему организационных, процессуальных, оперативно-розыскных и иных специальных мероприятий, комплексное осуществление которых обеспечивает обнаружение места нахождения и в случае необходимости задержание разыскиваемых.

Под скрывающимися от органов дознания, следствия и суда понимаются обвиняемые и подсудимые, местонахождение которых неизвестно и в отношении них вынесено постановление о розыске. Под уклоняющимися от уголовного наказания — осужденные, совершившие побег из места лишения свободы, а также осужденные, в отношении которых вынесено постановление о розыске в связи с уклонением от отбытия наказания.

Без вести пропавшими являются лица, исчезнувшие внезапно без видимых к тому причин, местонахождение которых для окружающих неизвестны, в том числе несовершеннолетние, ушедшие из дома, школ-интернатов, детских домов, бежавшие из центров временного содержания несовершеннолетних правонарушителей и специальных образовательных учреждений; психические больные, ушедшие из дома или медицинского учреждения, а также утратившие связь с близкими родственниками.

Задача розыска без вести пропавших (кроме перечисленных) включает в себя еще одно направление — установление личности граждан по неопознанным трупам и лиц, не могущих сообщить о себе сведений по возрасту или состоянию здоровья. Об этом конкретно не говорится в ст. 2 Закона об ОРД, однако напрямую вытекает из содержания п. 4 ч. 1 ст. 7 этого же Закона.

Решение данной задачи ОРД обеспечивается созданием специализированных розыскных подразделений. Такие подразделения в наиболее развитом виде имеются в органах внутренних дел, осуществляющих розыск большей части категорий разыскиваемых.

Задача ОРД, касающаяся добывания информации о событиях и действиях (бездействии), которые создают угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации, в отличие от других задач не носит универсального характера и касается, прежде всего, деятельности органов ФСБ. Вместе с тем все остальные субъекты ОРД при осуществлении своих непосредственных задач обязаны оказывать содействие ФСБ в добывании такой информации, а также при выявлении и раскрытии преступлений своей компетенции.

Добывание информации включает в себя инициативный поиск указанных сведений (данных) с помощью проведения ОРМ и использования помощи лиц, оказывающих конфиденциальную помощь правоохранительным органам. Добывание информации об угрозах безопасности России является обязательным элементом обеспечения такой безопасности как одной из целей ОРД.

Государственная безопасность предполагает защищенность конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности страны. Военная безопасность — обеспечение защиты от военных угроз. Экономическая — обеспечение экономической независимости государства. Информационная — состояние защищенности национальных интересов государства в информационной сфере, определяющихся совокупностью

сбалансированных интересов в личности, общества и государства. Экологическая — состояние защищенности окружающей среды.

Решение задачи добывания информации об угрозах государственной или экологической безопасности включает в себя сбор данных, необходимых для принятия решений о допуске к сведениям, составляющим государственную тайну; о допуске к работам, связанным с эксплуатацией объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей среды; по обеспечению безопасности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Решение указанной задачи осуществляется также путем выявления фактов подготавливаемых и совершаемых преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства (гл. 29 УК РФ), преступлений против мира и безопасности человечества (гл. 34 УК РФ), некоторых видов экономических преступлений (ст. ст. 172, 173, 178, 188 УК РФ и др.), экологических преступлений (гл. 26 УК РФ).

Последняя задача ОРД, связанная с необходимостью установления имущества, подлежащего конфискации, призвана повысить эффективность принудительного изъятия и обращения в собственность государства на основании обвинительного приговора следующего имущества (ст. 104¹ УК РФ):

— денег, ценностей и иного имущества, полученных в результате совершения преступлений или являющихся предметом незаконного перемещения через границу;

— денег, ценностей и иного имущества, в которые имущество и доходы от этого имущества были частично или полностью превращены или преобразованы;

— денег, ценностей и иного имущества, используемых или предназначенных для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации);

— орудий, оборудования или иных средств совершения преступления, принадлежащих обвиняемому.

Таким образом, цели, задачи ОРД и способы их достижения определяют ее положение в системе государственных мер борьбы с преступностью. Современную борьбу с преступностью, в которой участвуют оперативные службы, нельзя воспринимать только как совокупность конкретных мероприятий по предотвращению и раскрытию преступных проявлений. Данный процесс представляет собой сложный комплекс социально-экономических, правовых, административных и иных мер, осуществляемых всеми государственными органами. Важное место в этом комплексе занимает оперативно-розыскная деятельность.

Кроме упомянутых в законодательном определении, ОРД имеет еще ряд отличительных признаков. К таким признакам можно отнести особый порядок правового регулирования, поскольку законодательство регулирует лишь общие положения ОРД, а большая ее часть регламентируется

ведомственными нормативными актами ограниченного доступа. Важным отличительным признаком ОРД является наличие особого делопроизводства, заключающегося в секретном характере переписки, ведении специальных дел оперативно-розыскного производства, ограниченными возможностями использования оперативно-служебных документов.

Оперативно-розыскная деятельность взаимосвязана с уголовно-процессуальной деятельностью. При решении задачи раскрытия преступлений ОРД играет обеспечивающую роль по отношению к уголовно-процессуальной деятельности, поскольку направлена на выявление лиц, причастных к их совершению.

Различия между уголовно-процессуальной деятельностью и ОРД обусловлены тем, что они совершаются в различных правовых режимах и проявляются в следующем. Во-первых, неодинакова правовая база их производства, поскольку следователь действует на основании уголовно-процессуального закона, а оперативно-розыскная деятельность базируется на Законе об ОРД. Во-вторых, различны пределы их осуществления: для производства следственных действий необходимо наличие возбужденного уголовного дела, в то время как оперативно-розыскные мероприятия могут проводиться до возбуждения уголовного дела. В-третьих, ОРД осуществляется в непроцессуальной форме, поскольку отсутствует строгая правовая регламентация процедур общего порядка и отдельных действий. В-четвертых, различны результаты этих действий: итогом следственных действий являются доказательства, тогда как оперативно-розыскных мероприятий, как правило, — лишь сведения об источниках тех фактов, которые могут стать доказательством после их закрепления процессуальным путем.

Оперативно-розыскную деятельность не следует смешивать с некоторыми сходными с ней видами правоохранительной деятельности: частной детективной, контрразведывательной и разведывательной.

Так, предусмотренные Законом Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» действия частных детективов определяются как оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам в целях защиты прав и интересов своих клиентов. Однако на частных детективов и охранников статус сотрудников правоохранительных органов не распространяется, и они не вправе проводить оперативно-розыскные мероприятия, отнесенные Законом об ОРД исключительно к компетенции государственных органов. Главной целью частных детективов, в отличие от государственных правоохранительных органов, является получение дохода, а не обеспечение законности в государстве.

Контрразведывательная деятельность направлена на обеспечение безопасности Российской Федерации посредством противодействия разведывательно-подрывной деятельности, проводимой иностранными спецслужбами в ущерб ее национальным интересам. Таким образом, у контрразведывательной деятельности и ОРД различны объекты воздействия.

Разведывательная деятельность, в отличие от ОРД, осуществляется преимущественно за территорией России в отношении иностранных государств или их представителей, потенциально угрожающих государственной безопасности.