

ИСТОРИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

© 2018 г. А. И. Глушков

*Институт социально-гуманитарного образования
Московского педагогического государственного университета
E-mail: profglushkov@mail.ru*

Поступила в редакцию 21.07.2017 г.

В статье рассмотрены вопросы, касающиеся соотношения и взаимосвязи оперативно-розыскной деятельности и уголовного судопроизводства. Подробно исследована история зарождения и развития в нашей стране оперативно-розыскной деятельности как одного из важных направлений правоохранительной деятельности государства, непосредственно связанной с необходимостью осуществления правосудия по уголовным делам. Одновременно представлена ретроспектива отечественного законодательства, регламентирующего компетенции должностных лиц при выполнении оперативно-розыскных мероприятий, а также обосновано утверждение об исторической и социальной обусловленности оперативно-розыскного обеспечения реализации назначения уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: оперативно-розыскная деятельность, оперативно-розыскные мероприятия, правоохранительная деятельность, уголовное судопроизводство, правосудие, розыск, раскрытие преступлений, уголовное преследование, уголовное дело, доказательства.

Исследование проблем оперативно-розыскного обеспечения уголовного судопроизводства тесно связано с необходимостью анализа особенностей развития самой оперативно-розыскной деятельности (ОРД) как разновидности правоохранительной деятельности государства и соответствующей отрасли права. В этой связи необходимо отметить, что розыскная (сыскная) деятельность сопутствует осуществлению правосудия на всем протяжении его формирования и развития в нашей стране, так как издавна в число основных её задач входили раскрытие преступлений, поиск и задержание лиц, причастных к их совершению, для последующего судебного разбирательства¹.

На первоначальном этапе становления российской государственности правоохранительная функция в основном ограничивалась отправлением правосудия, а установление личности преступника и сбор

доказательств возлагались на самих потерпевших. Древнерусское право основывалось на искомом (частном) характере судебного разбирательства, согласно которому пострадавшее от преступления лицо при подаче соответствующей жалобы (заявления) в судебный орган одновременно приобретало обязанность по установлению личности правонарушителя и доказыванию его виновности. Ещё не существовало в X – XII вв. специальных органов или уполномоченных лиц для осуществления полицейских (розыскных) функций. Древний сборник правовых норм – «Русская Правда» не предусматривал детальной регламентации оперативно-поисковых правоотношений, складывавшихся в ходе розыска и задержания преступников, однако содержал ряд статей, определявших перечень мер, производство которых считалось допустимым до судебного разбирательства: «гонение следа», «свод» и «заклич».

Сущность «гонения следа» заключалась в том, что пострадавший, не обращаясь в суд, самостоятельно или с помощью своих «пособников» организовывал погоню по следам скрывшегося правонарушителя. Если эти следы вели к какому-либо населённому пункту, то проживавшая там община должна была сама разыскать преступника и выдать для осуществления в отношении него правосудия. Если жители уклонялись от участия в этой розыскной деятельности, то в ходе судебного разбирательства они признавались

¹ См.: Глушков А.И. Взаимодействие следователя и оперативных сотрудников в рамках оперативно-розыскного обеспечения уголовного судопроизводства // Вестник МГПУ. Сер. «Юридические науки». 2008. № 1. С. 68–73; Глушков А.И., Головкин Н.В. Организация взаимодействия следователя по противодействию торговле детьми и использованию рабского труда // Административное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 53–56; Их же. Российское законодательство об уголовной ответственности за торговлю людьми (Исторический аспект) // Росс. следователь. 2014. № 11. С. 14–17.

коллективно ответственными за совершённое преступление².

Процедура «свода» состояла в том, что потерпевший, обнаружив свою похищенную вещь у кого-либо, обращался к нему с требованием: «Пойди на свод, где еси взял»³. Обладатель похищенного должен был назвать человека, передавшего ему данную вещь. Эту же процедуру производили с участием вновь названного фигуранта, и так продолжалось до тех пор, пока пострадавший ни доходил до субъекта, не способного подтвердить законность приобретения им указанной вещи. В этом случае он признавался виновным.

При применении «заклича» потерпевший, находясь в людном месте, например на торговой площади, громогласно объявлял о своей пропаже с требованием вернуть похищенное в течение трёх дней. Если по прошествии указанного срока украденной вещи хозяин не получал, а обнаруживал у какого-либо человека, который при этом не мог доказать правомерности обладания ею, то последний признавался виновным в совершении кражи.

Рассматривая сущность «гонения следа», «свода» и «заклича», учёные по-разному определяли их юридический статус. Одни называли их особыми формами досудебного установления отношений между истцами и ответчиками, другие — формами розыска, методами зарождающегося уголовного сыска, первыми начальными формами процесса, специфической процессуальной формой досудебной подготовки дела. Третьи — процессуальными формами раскрытия преступлений, своего рода следственными действиями, обеспечивающими установление виновности лица⁴. На наш взгляд, названные поисковые меры с позиции сегодняшнего дня (когда ОРД и уголовное судопроизводство считаются самостоятельными видами правоохранительной деятельности) однозначно юридически квалифицировать не представляется возможным. Это обусловлено тем, что в указанный исторический период развития нашего государства вопросы сыска относились к области уголовного судопроизводства, являлись его составной частью, имели единую с ним правовую регламентацию. В силу изложенных обстоятельств каждая из приведённых точек зрения по-своему логична и обоснованна.

² См.: *Брицын М.А.* Из истории восточнославянской лексики. Киев, 1965. С. 140.

³ *Гейман В.Г.* Право и суд. История культуры Древней Руси. Т. 2. М., 1984. С. 55.

⁴ См., напр.: *Рустамов Х.У.* Уголовный процесс. Формы. М., 1998. С. 41; *Елинский В.И.* Основы методологии теории ОРД. М., 2001. С. 9, 10; *Оперативно-розыскная деятельность: учеб.* / под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, А.Ю. Шумилова. М., 2002. С. 4, 5.

По мере формирования централизованного Российского государства и усложнения общественной жизни вполне закономерно происходило усиление и государственных органов в борьбе с преступностью. В этой связи И.Я. Фойницкий указывал: «История уголовного процесса начинается господством в нём частного начала... Мало-помалу выясняется и постепенно развивается публичное начало уголовного процесса; он становится делом общественным, государственным»⁵. Если на первоначальном этапе формы разбирательства криминальных конфликтов носили обвинительный (исковой) характер, то впоследствии в процедуру рассмотрения дел постепенно стали вводиться элементы розыскного (инквизиционного) процесса или розыска (сыска). Сущность нового порядка уголовного преследования заключалась в инициативном (вне зависимости от наличия жалобы потерпевшего) проведении расследования государственными органами по ставшим известными фактам совершения преступления. Процесс установления личности виновных и сбора доказательств производился без огласки и сопровождался документированием.

Сыскное производство вначале применялось для преследования государственных преступников, раскрытия и расследования наиболее тяжких преступлений, а затем постепенно распространилось и на другие правонарушения. Более чёткое разграничение обвинительного (искового) и розыскного (инквизиционного) процессов было установлено в Судебнике 1497 г., получив свое дальнейшее развитие в Судебнике 1550 г., и окончательно закреплено в Соборном уложении 1649 г.

Переход функции уголовного преследования в ведение государственной власти было сопряжено с соответствующим организационным и кадровым обеспечением. В XIII — XV вв. в России суд осуществляли князья, их представители — наместники (в уездах) и волостетели (в волостях), которые, в свою очередь, для производства различных судебно-следственных мероприятий назначали уполномоченных лиц — «приставов», «доводчиков», «праветчиков», «тиунов», «недельщиков». Последние не имели статуса государственных чиновников. Кроме того, между ними не существовало чёткого распределения функциональных обязанностей: все они по поручению князя в той или иной мере могли выполнять необходимые действия по раскрытию и расследованию преступлений. Так, в частности, приставы правомочны были произвести обыск, изъять имущество, обеспечить вызов в суд участников

⁵ *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. Т. 1. 3-е. изд. СПб., 1902. С. 14.

процесса, обеспечить реализацию мер судебного принуждения, осуществляя при этом отдельные сыскные функции. Приставы назначались для следствия лишь по конкретным делам. Эту деятельность они выполняли временно и не являлись штатными агентами судебно-полицейского аппарата. Борьбу с преступностью осуществляли также старосты и целовальники, которым поручалось производство обысков, в том числе при преследовании и поимке разбойников.

В период царствования Ивана Грозного (XVI в.) была сформирована система центральных органов управления государством, именуемых приказами. Судебно-сыскные функции Московского государства возлагались на Разбойный приказ, преобразованный впоследствии в Разбойный сыскной приказ, затем в Сыскной приказ, а позднее — в Приказ сыскных дел. Учреждение Разбойного приказа сопровождалось созданием местных выборных органов управления — губных изб. Они ведали борьбой с разбойниками, татями, сыском беглых, а также имели определённые контрольные функции по отношению к губным старостам и целовальникам и привлекали их к ответственности за взяточничество и другие злоупотребления⁶.

К числу основных методов розыскного процесса в XVI — XVII вв., обеспечивавших установление виновности обвиняемых, относились: собственное признание обвиняемого, получаемое посредством пытки либо путём проведения очных ставок с потерпевшим или свидетелями; поимка с поличным, т.е. задержание виновного на месте преступления, а также обнаружение и изъятие у него похищенных вещей; «повальный обыск», заключающийся в поголовном опросе лиц, проживавших рядом с местом происшествия либо с домом преступника. Помимо перечисленных процессуальных приёмов расследования в этот же период времени использовались отдельные методы розыскной деятельности. Так, с целью поимки особо опасных преступников объявлялся их розыск, заключающийся в рассылке воеводой по селам и деревням письменных указаний о розыске с описанием примет разыскиваемого.

Во второй половине XVII в. в Москве обострение криминогенной обстановки сопровождалось резким увеличением случаев разбоя: «Ездят по улицам воры всяких чинов, люди и боярские холопы в санях и пеши ходят многолюдством, с ружьем и с бердыши, и с рогатины, и с топорами, и с большими ножами, и воруют, людей бьют и грабят, и до смерти побивают, и всякое воровство от всех

воров чинится»⁷. В этой связи в целях активизации борьбы с разбоями она была объявлена «государственным делом». Основанием для производства розыскных мероприятий могли послужить результаты опроса потерпевшего, подозреваемого или сведения, полученные от других лиц, в том числе негласных осведомителей.

Время возникновения сыского производства определяется разными исследователями неодинаково. В.В. Сокольский относит начало розыска ко времени посылки Иваном Грозным обыщиков для выявления татей и разбойников⁸. М.Ф. Владимирский-Буданов считает, что розыскной процесс закреплён Судебником 1497 г.⁹ Другие авторы усматривают элементы сыского производства в «Русской Правде» или в договорах русских с греками¹⁰. Значительное число учёных сходятся во мнении, что появление сыского процесса сопряжено с изъятием дел о разбое и татьбе с поличным из сферы вотчинного суда и запрещением отпуска татей с поличным¹¹.

Последняя точка зрения представляется более обоснованной, так как рассматривает в качестве основания для противопоставления суда сыску тот факт, что государство отнесло расследование отдельных наиболее опасных правонарушений («душегубство, разбой, татьба с поличным») к сфере своих интересов. При этом по инициативе законодателя был изменён порядок судебного разбирательства, вследствие чего виновность конкретного лица стала определяться не в результате поединка или присяги (крестного целования) оговаривающего, а по итогам производства судьёй допроса обвиняемого. Примечательно, что в ст. 34 Судебника 1497 г. впервые упомянут один из основных способов получения доказательств в ходе сыского процесса — пытка: «а пытать татя бесхитростно».

Анализ правовых актов указанного периода времени позволяет сделать вывод о том, что термин «розыск» (сыск) в XVII в. имел несколько значений. Во-первых, он означал установление истины при расследовании обстоятельств дела: «сыщится до прями» (будет установлено доподлинно), «сыскивати

⁷ Елинский В.И. Указ. соч. С. 12, 13, 16.

⁸ См.: Сокольский В.В. Главнейшие моменты в истории повального обыска. Киев, 1871. С. 43–52.

⁹ См.: Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. СПб., Киев, 1888. С. 334, 639.

¹⁰ См.: Богдановский А.М. Развитие понятий о преступлении и наказании в русском праве до Петра Великого. М., 1987. С. 83; Чебышев-Дмитриев А.П. О преступном действии по русскому допетровскому праву. Казань, 1862. С. 381; Беляев И.Д. Лекции по истории русского законодательства. СПб., 1866. С. 83.

¹¹ См.: Дьяконов М. Очерки истории русского права. Юрьев, 1905. С. 119; Латкин В.Н. Лекции по внешней истории русского права. СПб., 1890. С. 26.

⁶ См.: Российское законодательство X–XX вв. Т. 2. М., 1984. С. 209.

всякими сыски накрепко” (расследовать дело всеми способами). Во-вторых, под розыском (сыском) понималась особая форма судопроизводства: следственный процесс. Различия между следственными (в нашем понимании — процессуальными) действиями и оперативно-розыскными (непроцессуальными) мероприятиями с точки зрения обоснованности их осуществления, а также доказательственного значения в законодательных документах того времени чётко не зафиксированы. В-третьих, сыск (розыск) подразумевал действия уполномоченных на то лиц по поиску и задержанию преступников.

Первая четверть XVIII в. Российского государства с приходом на царствование Петра I знаменуется строительством новой системы государственных органов. Для борьбы с общеуголовными и экономическими преступлениями (казнокрадством, взяточничеством, убийствами, различного рода поборами, иными должностными преступлениями) в 1707 г. Петр I учредил фискальную службу, назначение которой состояло в том, чтобы “над всякими делами тайно надсматривать и проводить про неправый суд, таже в сборе казны и прочего, и кто неправду учинит, должен фискал позвать его пред Сенат (какой высокой степени ни есть) и там его уличить”¹².

Полномочия фискалов всех уровней, средства и приёмы их деятельности были регламентированы Указом Петра I от 17 марта 1714 г. “О должности фискалов”. Этим законодательным актом фискальная служба была определена в качестве тайного сыска подразделения. Её сотрудники наделялись большими полномочиями, в том числе по осуществлению наружного наблюдения, вызову и допросу лиц, которые могли располагать сведениями о “злоумышленнике”. Законодательно допускались с их стороны провокационные действия и применение пыток.

В период правления Петра I была предпринята попытка учредить регулярную полицию, а разведывательную (сыскную) работу поставить на правовую основу. В этих целях в 1715 г. была образована полицейская канцелярия, а также создан орган политической полиции — Тайная канцелярия розыскных дел и восстановлен институт сыщиков. В 1719 г. была издана инструкция, которая регламентировала формирование розыскных команд из числа военнотружеников. Причём, если изначально борьба с уголовной преступностью не являлась главной задачей вновь созданных полицейских органов, то спустя некоторое время они уже были наделены широкими полномочиями по

расследованию и судебному рассмотрению уголовных дел.

Следует отметить, что с созданием регулярной полиции была заложена организационная основа для разделения административных (общеполейских) и следственно-судебных функций в правоохранительной деятельности государственных органов. В указанный период времени полицмейстерские канцелярии в отношении задержанных полицией преступников проводили только дознание, передавая их затем для следствия и суда Юстиц-коллегии (в Петербурге) и Сыскному приказу (в Москве). Примечательно, что в Петербурге и в Москве функционировали различные системы уголовного преследования преступников, так как воссозданный царским Указом от 22 июля 1730 г. Сыскной приказ для расследования и рассмотрения важных уголовных дел, подчинённый Юстиц-коллегии, распространял свою юрисдикцию только на Москву и Московскую губернию.

После восшествия на престол Екатерины II сыска служба подверглась реформированию: в 1763 г. с упразднением Розыскного и Сыска приказов при Московской губернской канцелярии была учреждена Особая экспедиция для розысков по делам воров и разбойников, которую затем переименовали в Розыскную экспедицию. К её ведению относились все преступления против собственности вне зависимости от сословной принадлежности преступников. Кроме того, в случае возбуждения следствия по делу, по которому виновный скрылся, его розыск осуществляли должностные лица Экспедиции или иные правительственные и частные учреждения по требованию Экспедиции. В 1782 г. полицейские функции были переданы в Управы благочиния. С этого времени охрана общественного порядка, общеуголовный сыск и дознание возлагались и на приставов уголовных дел, которые уголовно-сыскную деятельность осуществляли в основном методом личного сыска, используя информацию, полученную от различных лиц, в том числе от осведомителей.

Несмотря на существенные недостатки в нормативном правовом регулировании организации и тактики уголовного сыска, в указанный исторический период получили развитие такие институты ОРД, как розыск и личный сыск. Так, например, в случае возбуждения дела, по которому местопребывание преступника было неизвестно, осуществлялся комплекс мер по его розыску. При этом в различные учреждения направлялись промемории (информационные письма) или указы с требованием “сыскать и прислать известное лицо”. В данных полномочиях нетрудно заметить элементы организации местного и федерального розыска.

¹² Чельцов-Бибетов М.А. Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. М., 1957. С. 691, 696.

Особого внимания заслуживает трансформация сыскной службы во второй половине XIX в. До судебной реформы 1864 г. в уголовном судопроизводстве России не было чёткого разделения между производством предварительного расследования и проведением “сыска” (ОРД). Как верно заметил Н. Селиванов, в тот период времени отсутствовала регламентация “правильной организации розыска, и смешивались полицейские и судебские функции в лице следователя”¹³. Расследование преступлений входило в круг обязанностей полиции, роль следователя обычно выполняли квартальные надзиратели. В крупных городах эти функции осуществляли следственные приставы. Производство расследования поручалось также нижним земским судам и управам благочиния.

При совершении особо опасных преступлений их раскрытие и расследование поручалось от имени губернатора, а в отдельных случаях — и от имени императора особым чиновникам с наделением их рядом властно-распорядительных полномочий правового и организационного характера. Эти же полицейские и судебные чиновники осуществляли функции сыска, привлекая к своей деятельности при необходимости полицмейстеров, частных и следственных приставов.

В 1860 г. были введены должности судебных следователей, которые состояли на службе в Министерстве юстиции. Согласно ст. 9 Указа Императора от 8 июня 1860 г. “учреждение судебных следователей имело целью дать полиции более средств к успешному исполнению ею обязанностей, столь важных для порядка и спокойствия жителей всех состояний, и определить точное свойство и принятие её действий”. Полиция наделялась полномочиями осуществлять производство дознания и сыска. Необходимо отметить, что в этот период времени получила широкое распространение практика, при которой чиновники сыскного аппарата, в том числе руководящего звена, выполняли функции агенты, главным образом в тех случаях, когда требовалось внедриться в преступную группировку. Классическим примером здесь является деятельность начальника петербургского сыскного отделения И.Д. Путилина¹⁴.

Судебная реформа 1864 г. не внесла серьёзных изменений в сложившееся процессуальное положение следственных органов и органов дознания. В крупных городах в качестве органов дознания функционировали и активно действовали сыскные отделения. По поручению судебных следователей или прокуроров они выполняли

оперативно-розыскные мероприятия. При этом они привлекались главным образом к участию в раскрытии и расследовании особо опасных преступлений. Функции агентов преимущественно состояли в осуществлении наружного наблюдения за лицами, подозреваемыми в совершении уголовных правонарушений, а также во внедрении в преступные группировки.

Результаты проведения сыскных (оперативно-розыскных) действий принимались следователями в качестве доказательств по уголовному делу. Эта служба наряду с жандармерией и политическим сыском представляла собой надежного гаранта обеспечения существовавшей законности и “всеобщего спокойствия” в России. В то же время, рассматривая деятельность полиции по борьбе с общеуголовной преступностью с позиции развития ОРД как функцию сыскных подразделений указанного периода времени, необходимо отметить ряд негативных моментов, признававшихся юристами XIX в.

1. Деятельность сыскных подразделений, созданных в крупных городах Российской Империи, нормативно единым актом не регламентировалась. Поскольку их работа строилась на различной основе, то это зачастую приводило к несогласованности, недоразумениям, трениям и взаимным претензиям. Существовавшая практика, при которой каждая губерния или город издавали собственный нормативный документ, определявший организацию и порядок работы сыскной полиции, приводила к тому, что её компетенция находилась в прямой зависимости от взаимоотношений начальника сыскной полиции с начальником полиции губернии.

2. Специальной подготовки сотрудников сыскной полиции не проводилось, что влекло за собой их низкий розыскной профессионализм, слабую правовую квалификацию. В этой связи значительное число уголовных дел прекращалось вследствие необнаружения виновных лиц либо подсудимых освобождали от уголовной ответственности по реабилитирующим основаниям.

3. Децентрализованная система функционирования уголовного сыска приводила к тому, что деятельность сыскных подразделений ограничивалась пределами обслуживаемой территории. Уровень и эффективность взаимодействия отделений различных регионов были на низком уровне.

4. Взаимоотношения чиновников полиции с агентами не имели нормативно-правового урегулирования.

¹³ См.: Селиванов Н. Судебно-полицейский розыск у нас и во Франции // Юридический вестник. Изд. Московского юридического общества. 1884. С. 293.

¹⁴ См.: Путилин И.Д. Среди убийц и грабителей. М., 1995.

5. Производство дознания в полиции нередко сопровождалось рукоприкладством со стороны должностных лиц¹⁵.

В конце XIX — начале XX в. с развитием российской промышленности произошел всплеск преступности, потребовавший от органов власти принятия соответствующих законодательных и административных мер. В рамках данной деятельности Министерством внутренних дел в 1905–1906 гг. была проведена работа по подготовке законопроекта, предусматривавшего выделение ОРД в самостоятельную функцию и создание для её реализации единой централизованной системы органов сыскной полиции. В качестве обоснования целесообразности учреждения специальных подразделений общеуголовного сыска приводилось утверждение, что негласный розыск является необходимой вспомогательной частью деятельности по расследованию преступлений. В данном законопроекте предусматривалось чёткое разграничение между оперативно-розыскными и следственными действиями и подчеркивалось, что ОРД не является формой дознания, а носит самостоятельный характер.

Государственной думой 6 июля 1908 г. по результатам рассмотрения этого проекта нормативного акта был принят Закон “Об организации сыскной части”, который стал юридической базой для создания единой государственной системы органов уголовного розыска. Значимость названного правового акта заключается ещё и в том, что впервые законодателем ОРД признавалась в качестве самостоятельной функции правоохранительных органов.

Существенным моментом для организации работы сыскных подразделений стало закрепление их подчинённого положения по отношению к прокуратуре: прокурорам предоставлялось право не только контролировать их деятельность, но и давать чинам сыскных отделений непосредственные поручения о производстве розыскных действий. Последние также были обязаны выполнять отдельные поручения судебных следователей. Кроме того, в соответствии с названным Законом начальники сыскных отделений и их помощники могли быть назначены на должности и уволены со службы по предварительному соглашению губернатора и прокурора окружного суда. Данные обстоятельства указывают на особое положение сыскной полиции, т.е. её деятельность отграничивалась от общеполицейских функций и была приближена к судебной-следственной деятельности.

Система и структура сыскных подразделений в целом оставались неизменными до 11 марта 1917 г., когда Временное правительство издало постановление об упразднении Департамента полиции, а с приходом к власти большевиков были ликвидированы органы прокуратуры, суда, внутренних дел, жандармерии и служба внутренней безопасности. Следует отметить, что за всё время существования советской власти в Российской Федерации становление и совершенствование ОРД были тесно связаны с развитием и функционированием органов, осуществлявших уголовное судопроизводство. При этом для начального этапа развития советского государства характерно то, что нормативные акты, регламентирующие деятельность правоохранительных органов того времени, закономерно отражали элементы доктрины военного коммунизма.

Так, в частности, в Инструкции ВЧК 1918 г. по борьбе со спекуляцией отмечалось: “Каждый метод борьбы, как бы он нам, как специалистам, ни показался непристойным, может быть применим, ибо единственным принципом в борьбе со спекулянтами является принцип — цель оправдывает средства”. Далее в Инструкции подчеркивалось, что для успешной работы разведывательной части необходим один из методов, к которому нельзя не относиться без чувства омерзения, — это борьба посредством фикции, попросту говоря, борьба посредством провокации¹⁶. Задачами разведки провозглашались “обследование контрреволюционных организаций и уличение участников” для их привлечения к суду военно-революционных трибуналов.

Подавляющее большинство правил, определявших организацию и тактику ОРД, содержалось в подзаконных ведомственных актах. Если обратиться к истории советского уголовно-процессуального законодательства, то можно обнаружить, что впервые возможность производства оперативно-розыскных действий была предусмотрена в УПК РСФСР 1923 г., в ст. 93 которого указывалось, что эта деятельность органов внутренних дел допускается в целях проверки поступивших анонимных заявлений о совершённых или готовящихся преступлениях. Что касается субъектов, правомочных осуществлять ОРД, то на протяжении нескольких десятилетий (фактически до конца 50-х годов) происходила бесконечная трансформация (слияние и разделение, преобразование и переименование) специальных служб и правоохранительных органов.

¹⁵ См.: Козлинина Е.И. Дореформенный полицейский суд // Московская старина. 1889. С. 186.

¹⁶ См.: Необходимое руководство для агентов чрезвычайных комиссий. М., 2001. С. 38, 39.

Возможность осуществления оперативно-розыскных мероприятий как при раскрытии, так и при расследовании преступлений была закреплена в Основых уголовно-судопроизводства Союза ССР и союзных республик (Основы), принятых Верховным Советом СССР 25 декабря 1958 г. Так, в ст. 29 Основ указывалось, что «на органы дознания возлагается принятие необходимых мер в целях обнаружения признаков преступления и лиц, совершивших их». В Уголовно-процессуальных кодексах союзных республик, принятых в 1960–1961 гг., эта норма Основ была представлена более развернуто: например, в ст. 118 УПК РСФСР говорилось о принятии необходимых оперативно-розыскных и иных предусмотренных уголовно-процессуальным законом мер. Однако законодатель не конкретизировал и не раскрыл содержания термина «необходимые оперативно-розыскные меры», что обусловило разночтение в теории и путаницу на практике. Кроме того, не все государственные органы и должностные лица, наделённые функциями по производству дознания (ст. 117 УПК РСФСР), правомочны были выполнять оперативно-розыскные действия.

Закрепление в уголовно-процессуальном законодательстве положений, уполномочивающих органы дознания выполнять оперативно-розыскные меры, означало, что эта деятельность, хотя и была легализована, однако вплоть до 1990 г. оставалась засекреченной. В то же время прокурорско-следственная практика все настойчивее выдвигала требования о принятии закона об ОРД. Во многом это было обусловлено продолжавшейся ведомственной разобщённостью нормативно-правовой регламентации единой сыскной работы, обилием внутриведомственных нормативных актов, порой по-разному регулировавших схожие (если не тождественные) ситуации ОРД; отсутствием единой нормативной регламентации работы по получению и проверке агентурных сообщений.

Начиная с 1987 г. в стране стал наблюдаться обвальный рост преступности, в особенности преступности организованной и коррупционной. Прокуроры и следователи воочию убеждались в том, что без правильно организованной оперативно-розыскной деятельности, без расширения возможностей для более разностороннего использования в доказывании по уголовным делам результатов ОРД невозможно раскрыть и расследовать многие «закамуфлированные» преступления¹⁷.

¹⁷ См.: Глушков А.И. Реализация в уголовно-процессуальном доказывании результатов оперативно-розыскной деятельности // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2012. № 2. С. 67–69; Его же. Роль прокурора в обеспечении реализации

12 июня 1990 г. Верховным Советом СССР был принят Закон СССР «О внесении изменений и дополнений в Основы уголовного судопроизводства». В соответствии с этим законом в целях обнаружения признаков преступления и лиц, их совершивших, выявления фактических данных, которые могут быть использованы в качестве доказательств, на органы дознания возлагались обязанности по осуществлению оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ). Обращает на себя внимание то обстоятельство, что вновь принятый Закон предусматривал возможность использования результатов, приведённых ОРМ в качестве доказательств по уголовному делу после их проверки в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Указанным Законом на органы дознания были возложены обязанности по выполнению ОРМ с использованием аудио- и видеозаписи и кинофотосъёмки. Кроме того, допускалось прослушивание телефонных и иных переговоров, ведущихся с телефонов и других переговорных устройств.

Закон СССР от 12 июня 1990 г. предусмотрел необходимость детального правового регулирования выполнения указанных в нём ОРМ законодательными актами союзных республик. В этой связи 13 марта 1992 г. Верховным Советом РФ был принят Закон «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации», в котором получили закрепление важные положения, регламентирующие рассматриваемый вид правоохранительной деятельности, а именно:

дано правовое определение ОРД и приведён исчерпывающий перечень государственных органов, правомочных её осуществлять;

закреплена система гарантий законности и обоснованности ОРД;

указан перечень мероприятий, производство которых допустимо при осуществлении ОРД;

сформулированы принципы и условия проведения ОРМ;

определена правовая основа применения различного рода криминалистических и технических средств как при организации раскрытия, так и расследования преступлений;

установлены гарантии прав и законных интересов лиц, в отношении которых проводятся ОРМ;

принципа состязательности сторон на досудебных стадиях уголовного процесса // Административное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 482–485; Глушков А.И., Головкин Н.В. Процессуальные и тактические проблемы допроса несовершеннолетних потерпевших и свидетелей // Росс. следователь. 2015. № 3. С. 12–15.

зафиксировано соблюдение государственной тайны при организации проведения ОРМ;

предусмотрены меры по социальной и правовой защите сотрудников и конфиденентов, участвующих в ОРД;

закреплена необходимость осуществления ведомственного контроля и прокурорского надзора за соблюдением законности при производстве ОРМ.

Принятие названного Закона имело огромную положительную роль, так как правовое регулирование ОРД было переведено в качественно новый режим: вместо засекреченной ведомственной регламентации, не гарантировавшей в полной мере соблюдение прав и свобод граждан, были утверждены открытые для общего восприятия единые для всех оперативных служб нормативные правила сыскной работы. К сожалению, Закон содержал значительное число бланкетных статей, что вынуждало правоприменителей постоянно обращаться к иным нормативным правовым актам.

Происходившие в стране изменения сопровождалось принятием важных законодательных актов, обусловивших потребность существенного корректирования положений Закона об ОРД 1992 г. Прежде всего это — Конституция РФ от 12 декабря 1993 г., которая определила базовые принципы осуществления ОРД и правовые гарантии соблюдения прав и свобод граждан, в том числе определение порядка негласного прослушивания телефонных и иных переговоров. Были приняты и вступили в действие Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «Об органах федеральной службы безопасности», Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и ряд других нормативных актов, имевших важное значение в определении правового статуса личности.

Изложенные обстоятельства предопределили принятие Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». Отражая новые социальные и правовые реалии, законодатель включил в него ряд положений, которых не было в предыдущем нормативном правовом акте, и исключил те, которые не получили своего подтверждения практикой. Основными задачами ОРД провозглашались 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, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности страны; установление имущества, подлежащего конфискации.

Определяя принципы ОРД, законодатель особо подчеркнул необходимость соблюдения конституционных принципов законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина. К числу принципов осуществления ОРМ были отнесены конспирация ОРД, а также сочетание гласных и негласных методов и средств её реализации. Несомненным достоинством Закона об ОРД 1995 г. является то, что в нём достаточно чётко зафиксирован перечень ОРМ и правовые основания осуществления ОРД.

Следует отметить, что в указанном Законе также представлен перечень оперативно-розыскных средств, применение которых допускается при осуществлении разного рода ОРМ. При этом законодатель не ставит перед оперативно-розыскными органами запрета на применение технических средств. Главное условие, которое здесь должно быть соблюдено, — это чтобы применение этих средств не повлекло за собой угрозу жизни и здоровью людей и не причиняло вреда окружающей среде. Особые условия предусмотрены относительно мер оперативно-розыскного характера, связанных с ограничением конституционных прав и свобод граждан. Так, в частности, ОРМ, затрагивающие охраняемые законом тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища, могут проводиться главным образом по мотивированному постановлению одного из руководителей органа, правомочного осуществлять ОРД, и по решению суда.

Основные положения Закона об ОРД 1995 г. в полной мере подтверждают неразрывную и тесную связь между ОРД и уголовным судопроизводством. Это определяется следующими обстоятельствами:

сходством задач ОРД и обязанностью следователя и дознавателя осуществления уголовного преследования в отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния;

прямым указанием в положениях ст. 157 УПК РФ на обязанность органов дознания принимать оперативно-розыскные меры по установлению лица, совершившего преступление;

направленностью ОРМ на информационное обеспечение уголовно-процессуальной деятельности органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и суда;

уголовно-процессуальным характером оснований для проведения ОРМ: наличием возбуждённого уголовного дела; получением сведений о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершённого противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела; поручения следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, органа дознания или определения суда по уголовным делам и материалам проверки сообщений о преступлении, находящимся в их производстве;

установленным в оперативно-розыском законодательстве правом судей разрешать органам, осуществляющим ОРД, проведение ОРМ, связанных с ограничением прав личности на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также права на неприкосновенность жилища;

указанием в ст. 11 Закона об ОРД 1995 г. на допустимость использования результатов ОРД для подготовки и осуществления следственных и судебных действий и проведения ОРМ по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, выявлению и установлению лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, а также в качестве доказательств по

уголовным делам в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства, регламентирующими собирание, проверку и оценку доказательств;

законодательной регламентацией судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при проведении ОРМ как в ходе вынесения судебных решений на проведение указанных мероприятий, так и при рассмотрении уголовных дел, а также жалоб и заявлений граждан, связанных с действиями должностных лиц, осуществлявшими ОРМ;

законодательной регламентацией прокурорского надзора за точным и единообразным исполнением законов органами и должностными лицами, осуществляющими ОРД.

Представленные положения являются, по сути, базовыми при определении и изучении соотношения и взаимосвязи правовых институтов теории ОРД и уголовного судопроизводства, в частности при оперативно-розыском документировании и процессуальном доказывании, а также обеспечивают научно обоснованное сочетание процессуальных действий и ОРМ в реализации назначения уголовного судопроизводства. Изложенные обстоятельства указывают и на наличие социальной обусловленности оперативно-розыского обеспечения уголовного судопроизводства.

HISTORICAL AND SOCIAL CONDITIONALITY OF OPERATIONAL-INVESTIGATIVE SUPPORT OF CRIMINAL PROCEDURE

© 2018 A. A. Glushkov

*Institute of socio-humanitarian education of the Moscow pedagogical state University
E-mail: profglushkov@mail.ru*

Received 21.07.2017

In the article the issues concerning the relationship among the operational-search activity and criminal proceedings. Investigated in detail the history of origin and development in our country the operational-search activities as one of important directions of law-enforcement activity of the state directly related to the necessity to administer justice in criminal cases. At the same time presents a retrospective of the domestic legislation governing the competence of public officials in the implementation of operative-investigative activities, as well as assertion about historical and social conditioning of operational-investigative support of implementation the purpose of criminal proceedings.

Key words: operational-investigative activity, operational-search activities, law enforcement, criminal justice, justice, investigation, detection of crime, prosecution, a criminal case, evidence.