УДК 343.85

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ НАКАЗАНИЙ, НЕ СВЯЗАННЫХ С ЛИШЕНИЕМ СВОБОДЫ: АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАКТИКИ

Кутуков С.А., Академия Федеральной службы исполнения наказаний России, г. Рязань, Российская Федерация, *ser.kutukov@yandex.ru*

Статья посвящена вопросам совершенствования оперативно-розыскного законодательства в сфере организации оперативно-розыскной деятельности в уголовно-исполнительной системе, в частности, оснований и условий проведения оперативно-розыскных мероприятий ограничивающих конституционные права граждан, а также их проведения в отношении осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы. В качестве основной правовой и организационной проблемы выделено отсутствие правовых оснований для проведения оперативно-розыскных мероприятий, требующих санкций суда при осуществлении розыскной работы и, как следствие, невозможность использования всего набора средств и методов раскрытия преступлений, а также неверное толкование статьи 18.1 УИК РФ.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система, розыск, оперативно-розыскные мероприятия, санкция суда, основания, условия, оперативные подразделения, исправительные центры.

DOI: 10.21779/2224-0241-2021-37-1-107-111

UDC 343.85

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OPERATIONAL AND INVESTIGATIVE ACTIVITIES IN THE EXECUTION OF NON-CUSTODIAL SENTENCES: ANALYSIS OF LEGISLATION AND PRACTICE

Kutukov S.A., Academy of the Federal penitentiary service Russia, Ryazan, Russian Federation, *ser.kutukov@yandex.ru*

The article is devoted to the improvement of operational-search legislation in the field of organization of operational-search activities in the criminal Executive system, in particular, the grounds and conditions for conducting operational-search activities that restrict the constitutional rights of citizens, as well as their conduct in relation to those sentenced to non-custodial sentences. The main legal and organizational problem is the lack of legal grounds for conducting operational search activities that require court approval when conducting search work and, as a result, the inability to use the entire set of tools and methods for solving crimes, as well as an incorrect interpretation of article 18.1 of the criminal code of the Russian Federation.

Key words: criminal Executive system, search, operational search measures, court sanction, grounds, conditions, operational units, correctional centers.

DOI: 10.21779/2224-0241-2021-37-1-107-111

Федеральный закон от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» в ч. 1 ст. 13 «...Органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность...» предусматривает, что «на территории Российской Федерации право осуществлять оперативно-розыскную деятельность предоставляется оперативным подразделениям Федеральной службы исполнения наказаний (п. 8 данной статьи). Также в ч. 4 ст. 13 говорится, что «органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, решают определенные настоящим Федеральным законом задачи исключительно в пределах своих полномочий, установленных соответствующими законодательными актами Российской Федерации». Отраслевым законом, детализирующим данное положение, является Уго-

ловно-исполнительный кодекс Российской Федерации, который в ст. 84 и 18.1 регламентирует осуществление оперативно-розыскной деятельности при исполнении уголовных наказаний [1, с. 19]. Однако в последнее время в связи с расширением практики применения и исполнения такого вида наказания, как принудительные работы, а также ростом количества лиц, осужденных к ним, остро встала проблема оперативного обслуживания и сопровождения данных учреждений и иных наказаний, не связанных с лишением свободы. Суть данной проблемы сводится к правильному толкованию как ст. 84, так и ст. 18.1 УИК РФ и их применению в деятельности оперативных подразделений ФСИН России.

Так, на основании ст. 84 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее – УИК РФ): «В соответствии с законодательством Российской Федерации в исправительных учреждениях осуществляется оперативно-розыскная деятельность, задачами которой являются: обеспечение личной безопасности осужденных, персонала исправительных учреждений и иных лиц; выявление, предупреждение и раскрытие готовящихся и совершаемых в исправительных учреждениях преступлений и нарушений установленного порядка отбывания наказания; розыск в установленном порядке осужденных, совершивших побег из исправительных учреждений, а также осужденных, уклоняющихся от отбывания лишения свободы; содействие в выявлении и раскрытии преступлений, совершенных осужденными до прибытия в исправительное учреждение».

В части 2 ст. 84 УИК указано, что оперативно-розыскная деятельность осуществляется оперативными аппаратами исправительных учреждений, а также другими уполномоченными на то органами в пределах их компетенции.

Согласно ст. 60.1 УИК РФ исправительные центры (далее – ИЦ) относятся к специальным учреждениям УИС РФ, а не к исправительным, в связи с чем положения ст. 84 УИК РФ на ИЦ и изолированные участки исправительных учреждений, функционирующие как исправительные центры (далее – УФИЦ) не распространяются. Согласно официальным данным сведениям ФСИН России в настоящее время у нас в стране функционируют 15 ИЦ и 67 УФИЦ. За последние три года количество лиц, состоящих на учете в указанных учреждениях, существенно увеличилось. Так, если в 2017 году на учете состояло 587 человек, в 2018 – 2501, то по состоянию на 1 января 2020 года – 5069 лиц, осужденных к наказанию в виде принудительных работ [2, с. 129]. Помимо этого, в худшую сторону изменилась криминологическая и уголовно-правовая характеристика состава осужденных в этих учреждениях.

Относительно толкования и применения ст. 18.1 УИК РФ, на наш взгляд, следует исходить из следующего:

1. Указанная статья включена законодателем в главу 3 УИК РФ «Учреждения и органы, исполняющие наказания, и контроль за их деятельностью». Статья 16, ч. 7.1 относит исправительные центры к учреждениям и органам, исполняющим наказания [3, с. 167].

2. Буквальное толкование названия ст. 18.1 УИК РФ «Объявление розыска и осуществление оперативно-розыскной деятельности при исполнении наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества» показывает, что она регулирует две группы правоотношений: 1) осуществление розыскной работы в отношении осужденных к наказаниям в виде обязательных работ, исправительных работ, ограничения свободы, а также

условно осужденных, осужденных с отсрочкой отбывания наказания, уклоняющихся от контроля уголовно-исполнительных инспекций (ч. 1 и 2 ст. 18.1) [4, с. 144] и 2) осуществление оперативно-розыскной деятельности при исполнении наказаний, не связанных с изоляцией от общества ч. 3 ст. 18.1 УИК РФ «оперативно-розыскная деятельность при исполнении наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества, осуществляется:

- оперативными подразделениями уголовно-исполнительной системы самостоятельно;

- оперативными подразделениями уголовно-исполнительной системы во взаимодействии с оперативными подразделениями иных государственных органов, закрепленных Федеральным законом от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», в пределах их компетенции;

- оперативными подразделениями иных государственных органов, определенных Федеральным законом от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», в пределах их компетенции [5, с. 23];

3) наказание в виде принудительных работ регламентируется главой 8.1 УИК РФ, которая входит в раздел 2 «Исполнение наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества», то есть относится к наказаниям, не связанным с изоляцией от общества.

Таким образом, принимая во внимание ч. 3 ст. 18.1 УИК РФ о том, что оперативно-розыскная деятельность при исполнении наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества, осуществляется оперативными подразделениями уголовно-исполнительной системы самостоятельно, а согласно главе 8.1 УИК РФ принудительные работы к таковым относятся, можно полагать, что осуществление оперативно-розыскной деятельности оперативными подразделениями ФСИН России в исправительных центрах при исполнении наказания в виде принудительных работ имеет прямое законодательное закрепление в УИК РФ и внесение изменений в УИК РФ в данной части не требуется.

Несмотря на то, что статья 18.1 УИК РФ не содержит четких пределов осуществления оперативно-розыскной деятельности при исполнении наказаний, не связанных с изоляцией от общества, в том числе принудительных работ, и разграничения полномочий между субъектами ОРД не предусматривает [6, с. 43], оперативные подразделения ФСИН России имеют право на ее осуществление в полном объеме с учетом доработки ведомственных нормативных актов, регулирующих оперативно-розыскную деятельность и формирование необходимой штатной структуры для решения этой задачи.

В то же время в научной среде существует альтернативное мнение по поводу применения положений ст. 18.1 УИК РФ, заключающееся в том,

что конструкция данной статьи составлена с нарушением законодательной техники и ч. 3 не может регулировать общественные отношения, которые выходят за пределы деятельности оперативных подразделений ФСИН России, установленные ч. 1 и ч. 2. Пояснительная записка к Федеральному закону от 07.12.2011 г. № 420-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым данная статья была внесена в УИК РФ, также не определяет основания ее внесения и порядок применения. Применению ч. 3 ст. 18.1 на практике препятствует и ряд объективных факторов, например, фактическое отсутствие объектов оперативно-обслуживания (лиц, осужденных к наказаниям, не связанным с изоляцией от общества) в связи с особенностями отбывания данных видов наказания.

На сегодняшний день одной из основных проблем правового характера при осуществлении оперативно-розыскной деятельности в уголовно-исполнительной системе также является проведение оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права человека и гражданина при розыске лиц, совершивших побег из исправительных учреждений или уклоняющихся от отбывания уголовных наказаний.

Наличие указанной проблемы снижает эффективность мер по раскрытию данных преступлений и розыску лиц и ведет к совершению ими новых противоправных деяний. Она также характерна не только для деятельности оперативных подразделений ФСИН, но и других субъектов оперативно-розыскной деятельности в отношении их объектов розыска (например, лиц без вести пропавших и т.д.).

В то же время статистические данные показывают, что за 2019 год из исправительных учреждений было совершено 111 побегов (3 из-под охраны, 108 из-под надзора), 14 уклонений от отбывания наказания в виде лишения свободы. В розыске на начало года находилось 84 осужденных, совершивших побег или уклонение от отбывания наказания в виде лишения свободы, 61 осужденный объявлен в розыск в течение года за совершение указанных преступлений. В несколько раз больше лиц находятся в розыске из числа отбывающих наказания, не связанные с лишением свободы.

Так, согласно ст. 8 «Условия проведения оперативно-розыскных мероприятий» ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» проведение оперативно-розыскных мероприятий (включая получение компьютерной информации), которые ограничивают конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища, допускается на основании судебного решения и при наличии следующей информации:

1) о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, по которому производство предварительного следствия обязательно;

2) о лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших противоправное деяние, по которому производство предварительного следствия обязательно;

3) о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации [7, с. 78].

В данном случае для деятельности оперативных подразделений уголовно-исполнительной системы по розыску лиц, совершивших побег из исправительных учреждений или уклонение от отбывания наказания в виде лишения свободы, имеет значение связь проведения данных мероприятий с условием производства предварительного следствия [8, с. 146]. С учетом того, что большинство совершенных побегов из мест лишения свободы квалифицируется по ч. 1 ст. 313 УК РФ, согласно ч. 3 ст. 150 УПК РФ предварительное расследование по этим делам проводится в форме дознания, что не позволяет розыскным подразделениям проводить для розыска лиц, совершивших данное деяние, оперативно-розыскные мероприятия, ограничивающие конституционные права граждан. И хотя в ч. 3 ст. 8 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» закреплены исключительные обстоятельства проведения указанных оперативно-розыскных мероприятий, в случаях, не терпящих отлагательства и могущих привести к совершению тяжкого или особо тяжкого преступления, а также при наличии данных о событиях и действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации, на основании мотивированного постановления одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, допускается проведение оперативно-розыскных мероприятий, предусмотренных частью второй настоящей статьи, с обязательным уведомлением суда (судьи) в течение 24 часов. В течение 48 часов с момента начала проведения оперативно-розыскного мероприятия орган, его осуществляющий, обязан получить судебное решение о проведении такого оперативно-розыскного мероприятия либо прекратить его проведение. Однако указанное положение относится к частным случаям, на практике применяется крайне редко и в целом не решает поставленную проблему. То же самое относится к еще одному исключительному условию проведения данных оперативно-розыскных мероприятий. Так, в случае возникновения угрозы жизни, здоровью, собственности отдельных лиц по их заявлению или с их согласия в письменной форме разрешается прослушивание переговоров, ведущихся с их телефонов, на основании постановления, утвержденного руководите-

лем органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, с обязательным уведомлением соответствующего суда (судьи) в течение 48 часов. Данное условие, по всей видимости, относится к случаям, когда мотивом совершения побега явилась месть.

Логическое построение и конструкция указанной статьи показывают, что, закрепляя условия проведения оперативно-розыскных мероприятий, законодатель, прежде всего, исходит из тяжести совершенного преступления, что прямо указано в тексте статьи. Отсюда и связь с формами проведения предварительного расследования [9, с. 25].

На наш взгляд, в данном случае целесообразно исходить не из тяжести совершенного преступления, а из личности человека, совершившего побег. Как правило, лица, совершившие побег, оказываются осужденными за тяжкие или особо тяжкие преступления. Мотивом и целью совершения ими побега может являться месть, то есть, находясь на свободе, они могут планировать или совершить новое преступление.

Отчасти законодатель признал необходимость проведения оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права человека и гражданина, в отношении разыскиваемых лиц. Так, 13.08.2019 г. в ст. 8 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» было включено положение о том, что в случае получения сообщения о без вести пропавшем несовершеннолетнем и при наличии письменного согласия одного из родителей несовершеннолетнего или лиц, их заменяющих, на основании мотивированного постановления одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, вынесенного в течение 24 часов с момента поступления сообщения о без вести пропавшем несовершеннолетнем, допускается получение информации о соединениях абонентского устройства, находящегося у несовершеннолетнего, с иными абонентами и (или) их абонентскими устройствами, иным оборудованием, а также о местоположении данного абонентского устройства путем снятия информации с технических каналов связи с обязательным уведомлением суда (судьи) в течение 24 часов. В течение 48 часов с момента начала проведения оперативно-розыскного мероприятия орган, его осуществляющий, обязан получить судебное решение

о проведении такого оперативно-розыскного мероприятия либо прекратить его проведение.

О необходимости внесения изменений в данную статью говорит и тот факт, что Президент РФ В.В. Путин дал поручение правительству, Госдуме и Общественной палате (ОП) до 1 ноября 2020 года доработать законопроект, позволяющий правоохранным органам получать данные о местоположении мобильных телефонов пропавших граждан для их поиска без судебного решения. «Правительству РФ совместно с Государственной думой и Общественной палатой РФ обеспечить доработку проекта Федерального закона № 546865-7 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ", предусматривающего определение местоположения оконечного оборудования абонентов в сети подвижной радиоэлектронной связи в целях оперативного поиска пропавших без вести людей», – говорится в перечне поручений главы государства по итогам встречи с членами Общественной палаты 25 июня 2020 года, опубликованном на сайте Кремля.

Кроме того, Правительство РФ до 1 ноября 2020 года должно «обеспечить нормативно-правовое регулирование вопросов, касающихся формирования и ведения единой федеральной базы», предназначенной для предоставления необходимой информации уполномоченным органам и добровольческим волонтерским организациям, занимающимся поиском пропавших без вести людей». Такая база будет содержать информацию о находящихся в медицинских организациях малолетних детях, пациентах без сознания, страдающих потерей памяти и деменцией.

Однако решения вопроса относительно иных категорий разыскиваемых лиц, в том числе входящих в компетенцию розыскных подразделений ФСИН России, пока нет.

С учетом вышеизложенного целесообразно внести изменения в ч. 3 ст. 150 УПК РФ, исключив ч. 1 ст. 313 и ч. 1 ст. 314 УК РФ из перечня статей, по которым предварительное следствие проводится в форме дознания.

Предлагаемые изменения направлены на совершенствование законодательства Российской Федерации по регулированию отдельных вопросов, связанных с осуществлением оперативно-розыскной деятельности оперативными подразделениями уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.

Литература

1. Нормы уголовно-исполнительного законодательства, регламентирующие оперативно-розыскную деятельность: научно-практический комментарий. М.: ФКУ НИИ ФСИН России, 2015. 60 с.
2. Абрамова Н.Г., Босак Е.Е., Осолков А.В. Применение наказания в виде принудительных работ на современном этапе // Юридический вестник ДГУ. 2020. № 3. С. 128–131.
3. Лядов Э.В. Проблемы практики исполнения уголовного наказания в виде принудительных работ // Юридический вестник ДГУ. 2018. № 4. С. 167–175.
4. Кутуков С.А., Смирнов С.Н. Организация розыскной работы в уголовно-исполнительной системе: проблемы законодательства и практики // Юридический вестник ДГУ. 2016. № 4. С. 144–148.
5. Быков А.В., Гнедов Е.В., Горяинов К.К., Исиченко А.П. Нормы уголовно-исполнительного законодательства, регламентирующие оперативно-розыскную деятельность. М., 2015. 95 с.

6. Актуальные проблемы теории оперативно-розыскной деятельности / под общ. ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского. М.: ИНФРА-М, 2017. 530 с.
7. Теория оперативно-розыскной деятельности: учебник / под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Сенилова. М.: ИНФРА-М, 2018. 690 с.
8. Босак Е.Е. Оперативные подразделения мест лишения свободы в системе взаимодействия при расследовании пенитенциарных преступлений // Юридический вестник ДГУ. 2018. № 2. С. 145–148.
9. Горяинов К.К., Щетнев Л.Е. Основания и условия проведения оперативно-розыскных мероприятий как праводопустимые пределы ограничения прав человека // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2017. № 3. С. 23–28.
10. Гребенников А. В. Актуальные проблемы оперативно-розыскной деятельности в уголовно-исполнительной системе // Молодой ученый. 2019. № 28 (266). С. 105–107. URL: <https://moluch.ru/archive/266/61604/> (дата обращения: 01.12.2020).

References

1. Normy ugovolno-ispolnitel'nogo zakonodatel'stva, reglamentiruyushchie operativno-rozysknuyu deyatel'nost': nauchno-prakticheskii kommentarii. M.: FKU NII FSIN Rossii, 2015. 60 s.
2. Abramova N.G., Bosak E.E., Oskolkov A.V. Primenenie nakazaniya v vide prinuditel'nykh rabot na sovremennom etape // Yuridicheskii vestnik DGU. 2020. № 3. S. 128–131.
3. Lyadov E.V. Problemy praktiki ispolneniya ugovolnogo nakazaniya v vide prinuditel'nykh rabot // Yuridicheskii vestnik DGU. 2018. № 4. S. 167–175.
4. Kutukov S.A., Smirnov S.N. Organizatsiya rozysknoi raboty v ugovolno-ispolnitel'noi sisteme: problemy zakonodatel'stva i praktiki // Yuridicheskii vestnik DGU. 2016. № 4. S. 144–148.
5. Bykov A. V., Gnedov E. V., Goryainov K. K., Isichenko A. P. Normy ugovolno-ispolnitel'nogo zakonodatel'stva, reglamentiruyushchie operativno-rozysknuyu deyatel'nost'. M., 2015. 95 s.
6. Aktual'nye problemy teorii operativno-rozysknoi deyatel'nosti / pod obshch. red. K.K. Goryainova, V.S. Ovchinskogo. M.: INFRA-M, 2017. 530 s.
7. Teoriya operativno-rozysknoi deyatel'nosti: uchebnik / pod red. K.K. Goryainova, V.S. Ovchinskogo, G.K. Sinilova. M.: INFRA-M, 2018. 690 s.
8. Bosak E.E. Operativnye podrazdeleniya mest lisheniya svobody v sisteme vzaimodeistviya pri rassledovanii penitentsiarnykh prestuplenii // Yuridicheskii vestnik DGU. 2018. № 2. S. 145–148.
9. Goryainov K.K., Shchetnev L.E. Osnovaniya i usloviya provedeniya operativno-rozysknykh meropriyatiy kak pravodopustimye predely ogranicheniya prav cheloveka // Vedomosti ugovolno-ispolnitel'noi sistemy. 2017. № 3. S. 23–28.
10. Grebennikov A. V. Aktual'nye problemy operativno-rozysknoi deyatel'nosti v ugovolno-ispolnitel'noi sisteme // Molodoi uchenyi. 2019. № 28 (266). S. 105–107. URL: <https://moluch.ru/archive/266/61604/> (data obrashcheniya: 01.12.2020).

*Поступила в редакцию 28 декабря 2020 г.
Received 28 December, 2020*