

В. А. Гусев

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Целью статьи является изучение новых направлений использования результатов оперативно-разыскной деятельности. Предмет работы составляют тенденции законодательного регулирования сферы применения оперативно-разыскных результатов. В связи с этим в статье представлены результаты исследования последних изменений Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности» в части использования ее результатов, а также сравнительный анализ соответствующих норм оперативно-разыскного законодательства и иных нормативных правовых актов, регламентирующих смежные правоотношения. Основываясь на своих рассуждениях, автор, помимо использования результатов оперативно-разыскной деятельности в уголовном и оперативно-разыском процессе, предлагает выделить три дополнительных направления: при принятии административных (управленческих) решений; при реализации отдельных полномочий налоговых органов; в рамках арбитражного судопроизводства.

Статья ориентирована на профессорско-преподавательский состав и практическое применение результатов юридического анализа норм оперативно-разыскного законодательства сотрудниками органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность. Кроме того, полученные выводы, содержащиеся в статье, могут быть использованы в учебном процессе курсантами и студентами, изучающими дисциплину «Оперативно-разыскная деятельность».

Ключевые слова: оперативно-разыскная деятельность, административные (управленческие) решения, налоговые органы, арбитражное судопроизводство.

V. A. Gusev

USAGE OF THE RESULTS OF DETECTIVE ACTIVITY: NEW TENDENCIES

Article deals with the examining of new ways of using the results of the detective activity. The tendencies of the legislative regulation of the using sphere of the detective results. The outcomes of the latest changes in the Federal Law «On detective activity» are presented in the paper. The comparative analyses of the proper norms in the detective legislation and other law acts regulating adjoin relations governed by law are studied in the article. Using the results criminal and detective procedures and based on the personal discussing matters, the author determines three extra branches: by taking administrative decision; by performing the certain authority of the tax organs; in the frames of arbitrage trial. The article aims at the teaching staff and law enforcement practitioners The results of the study can be used by the students studying «Detective Procedure».

Keywords: detective procedure, administrative decisions, tax bodies, arbitrage trial.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности» (далее — ФЗ об ОРД) данный вид государственной деятельности осуществляется «в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств». Именно это основополагающее положение оперативно-разыскного законодательства обусловило, на наш взгляд, догматическое суждение о двуединой

сущности использования результатов ОРД: в уголовном процессе и для решения задач ОРД, которые, в конечном счете, также направлены на обеспечение уголовного судопроизводства [1]. Это, в свою очередь, повлекло за собой формирование узкоотраслевого понятия результатов ОРД, под которыми в п. 36.1 ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее — УПК РФ) предлагается понимать сведения, полученные в соответствии с ФЗ об ОРД, о признаках подготавливаемого,

совершаемого или совершенного преступления, лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших преступление и скрывшихся от органов дознания, следствия или суда [2]. Данное законодательное определение было заимствовано Инструкцией о порядке представления результатов оперативно-разыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд, утвержденной приказом МВД, ФСБ, ФСО, ФТС, СВР, ФСИН, ФСКН, МО РФ от 17 апреля 2007 г. № 368/185/164/481/32/184/97/147.

В то же время целый ряд нормативных положений ФЗ об ОРД позволяет нам сделать вывод о том, что спектр использования результатов ОРД значительно шире. Так, помимо указанных выше «традиционных» направлений использования результатов ОРД, в настоящее время мы можем говорить о возможном использовании указанных результатов:

- при принятии административных (управленческих) решений;
- при реализации отдельных полномочий налоговых органов;
- в рамках арбитражного судопроизводства.

Рассматривая первое из предложенных направлений, следует отметить, что оно является достаточно широким и охватывает весьма разнообразные сферы административной (управленческой) деятельности. Так, например, результаты ОРД могут использоваться при решении задач, обеспечивающих эффективное функционирование органов, осуществляющих ОРД. В частности, п. 3 ч. 2 ст. 7 ФЗ об ОРД предоставляет таким органам право собирать данные для принятия решения о допуске к участию в оперативно-разыскной деятельности или о доступе к материалам, полученным в результате ее осуществления. В соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 7 ФЗ об ОРД органы, ее осуществляющие, вправе собирать данные, необходимые для принятия решения об установлении или о поддержании с лицом отношений сотрудничества при подготовке и проведении оперативно-разыскных мероприятий. Результаты ОРД, в указанных случаях, ложатся в основу принятия соответствующего решения (т. е. используются) руководителем органа, осуществляющего ОРД.

В административно-служебной деятельности различных государственных органов и учреждений результаты ОРД могут быть использованы для

принятия решения о допуске к сведениям, составляющим государственную тайну (п. 1 ч. 2 ст. 7 ФЗ об ОРД). При оформлении допуска к государственной тайне могут собираться сведения о наличии психических заболеваний, прошлых судимостях, проживании за границей близких родственников, правильности представленных анкетных данных, совершении оформляемым лицом действий, создающих угрозу безопасности Российской Федерации, которые в соответствии со ст. 22 закона РФ «О государственной тайне» являются основаниями для отказа в выдаче допуска. В связи с этим результаты ОРД, содержащие сведения о наличии или отсутствии указанных фактов, могут быть использованы при принятии решения об отказе или о выдаче проверяемому лицу допуска к сведениям, составляющим государственную тайну.

Вполне обоснованно, на наш взгляд, законодатель в п. 2 ч. 2 ст. 7 ФЗ об ОРД предусмотрел право органов, осуществляющих ОРД, собирать данные, необходимые для принятия решения о допуске к работам, связанным с эксплуатацией объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей среды. Так, например, в п. 32 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» закреплена ее обязанность «выносить заключения о возможности допуска к работе в службе авиационной безопасности в случаях, если эта работа связана с объектами, представляющими повышенную опасность для жизни и здоровья граждан, а также для окружающей среды». Вне всякого сомнения, при вынесении данного заключения органы внутренних дел могут основываться на результатах ОРД, полученных в порядке п. 2 ч. 2 ст. 7 ФЗ об ОРД.

Результаты ОРД, полученные в соответствии с п. 6 ч. 2 ст. 7 ФЗ об ОРД, могут быть использованы при принятии решения о предоставлении либо об аннулировании лицензии на осуществление частной детективной или охранной деятельности, о переоформлении документов, подтверждающих наличие лицензии, о выдаче (о продлении срока действия, об аннулировании) удостоверения частного охранника. В соответствии со ст. 6 Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» органы внутренних дел вправе

устанавливать достоверность изложенных в представленных документах сведений, чтобы принять решение о предоставлении лицензий. Лицензия не предоставляется гражданам, в отношении которых по результатам проверки имеется заключение о невозможности допуска к осуществлению частной детективной деятельности в связи с повышенной опасностью нарушения прав и свобод граждан, возникновением угрозы общественной безопасности. Аналогичная норма содержится в ст. 11.1 данного закона относительно приобретения правового статуса частного охранника. Полагаем вполне обоснованным в рамках такой проверки проведение ОРМ с соблюдением требований ст. 8 ФЗ об ОРД и использование полученных в результате их проведения материалов при вынесении указанного заключения.

Необходимо подчеркнуть, что законодатель весьма последовательно в ч. 5 ст. 11 ФЗ об ОРД предусмотрел, что «результаты оперативно-разыскной деятельности в отношении лиц, перечисленных в пп. 1—4 и 6 ч. 2 ст. 7 ФЗ об ОРД, учитываются при решении вопроса об их допуске к указанным видам деятельности». Полагаем, что данная норма формирует достаточно прочный правовой «фундамент» для эффективного использования результатов ОРД в указанных сферах административной (управленческой) деятельности.

Особый интерес, на наш взгляд, представляет процесс использования результатов ОРД, полученных в порядке ч. 3 ст. 7 ФЗ об ОРД. Так, в соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 [3], кадровые службы федеральных государственных органов, осуществляющие проверку: а) достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение определенных должностей федеральной государственной службы, а также сведений, представляемых указанными гражданами в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации; б) достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых определенными государственными служащими, замещающими

должности федеральной государственной службы; в) соблюдения определенными государственными служащими требований к служебному поведению.

В процессе данной проверки указанные в Положении кадровые подразделения могут направлять запрос в федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление оперативно-разыскной деятельности, о проведении ОРМ в соответствии с п. 1, 2 и 3 ч. 3 ст. 7 ФЗ об ОРД. Полученные при проведении данных ОРМ материалы приобщаются к результатам проверки.

Должностное лицо, уполномоченное назначать гражданина на должность федеральной государственной службы или назначившее государственного служащего на должность федеральной государственной службы, рассмотрев результаты проверки, принимает одно из следующих решений: а) назначить гражданина на должность федеральной государственной службы; б) отказать гражданину в назначении на должность федеральной государственной службы; в) применить к государственному служащему меры юридической ответственности; г) представить материалы проверки в соответствующую комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Отдельно следует отметить «антикоррупционную» проверку граждан, претендующих на замещение должности судьи. Так, в соответствии с п. 4 ч. 3 ст. 7 ФЗ об ОРД органы, ее осуществляющие, при наличии запроса, направленного в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», другими нормативными правовыми актами Российской Федерации в области противодействия коррупции, в пределах своих полномочий проводят ОРМ в целях добывания информации, необходимой для принятия решения о достоверности и полноте сведений, представляемых гражданином, претендующим на замещение должности судьи. Мы полагаем, данная норма оперативно-разыскного законодательства создает необходимые предпосылки для использования результатов ОРД при принятии такого решения, однако соответствующие процедурные элементы должны быть урегулированы дополнительно.

Вне всякого сомнения, что законодательной новеллой можно назвать «налоговое» направление использования результатов ОРД [4]. Так, в настоящее время в соответствии с ч. 3 ст. 11 ФЗ об ОРД результаты оперативно-разыскной деятельности могут направляться в налоговые органы для использования при реализации полномочий:

- по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах;

- обеспечению представления интересов государства в делах о банкротстве;

- в сфере государственной регистрации юридических лиц.

Необходимо отметить, что реализация первой группы полномочий налоговых органов отчасти «пересекается» с использованием результатов ОРД в уголовном процессе. Это обусловливается прежде всего тем, что согласно ст. 140 УПК РФ в качестве повода для возбуждения уголовного дела о преступлениях, предусмотренных статьями 198—199.2 УК РФ, служат только те материалы, которые направлены налоговыми органами в соответствии с законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. В свою очередь, ст. 32 Налогового кодекса РФ обязывает налоговые органы в случае выявления нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащего признаки преступления, в течение 10 дней со дня выявления указанных обстоятельств направить материалы в следственные органы, уполномоченные производить предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных статьями 198—199.2 УК РФ, для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Таким образом, органы, осуществляющие ОРД, в случае выявления фактических данных (результатов), свидетельствующих о признаках совершения указанных налоговых преступлений, направляют (представляют) их в налоговые органы для проведения соответствующей проверки, материалы которой затем направляются в следственные органы.

Использование результатов ОРД при реализации полномочий налоговых органов по обеспечению представления интересов государства в делах о банкротстве предполагает их применение в рамках арбитражного

судопроизводства. Согласно п. 3 ст. 29 Федерального закона от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» федеральные органы исполнительной власти, отнесенные в соответствии со ст. 2 этого Закона к уполномоченным органам, в пределах своей компетенции представляют в деле о банкротстве требования об уплате обязательных платежей и требования Российской Федерации по денежным обязательствам. В силу Постановления Правительства Российской Федерации от 29.05.2004 г. № 257 «Об обеспечении интересов Российской Федерации как кредитора в делах о банкротстве и в процедурах банкротства» с учетом положений Постановления Правительства Российской Федерации от 30.09.2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» уполномоченными органами являются соответствующие территориальные органы Федеральной налоговой службы [5]. Основываясь на указанных положениях законодательных и подзаконных нормативных актов, органы, осуществляющие ОРД, представляют налоговым органам результаты ОРД, содержащие сведения, имеющие значение для обеспечения интересов государства при рассмотрении арбитражных дел о банкротстве. Принимая во внимание, что оперативно-разыскная составляющая межотраслевого механизма конфискации имущества повышает уровень правовой защищенности потерпевших [6], мы полагаем, что использование результатов ОРД в арбитражном процессе является весьма логичным продолжением такой политики и позволяет более эффективно обеспечить защиту имущественных интересов государства.

Результаты ОРД могут также направляться в налоговые органы для использования при реализации полномочий в сфере государственной регистрации юридических лиц. Соответствующие подразделения Федеральной налоговой службы Российской Федерации как органа, уполномоченного на осуществление государственной регистрации юридических лиц, могут в пределах своей компетенции отказать в государственной регистрации (ст. 23 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»). Кроме того, в ряде случаев налоговым органам предоставляется право предъявлять в суде и арбитражном суде иски о

признании недействительной государственной регистрации юридического лица (ст. 7 Закона Российской Федерации «О налоговых органах Российской Федерации»). В связи с этим налоговые органы при принятии указанных решений относительно регистрации юридических лиц могут основываться на материалах, полученных в результате ОРД и соответствующим образом представленных им для использования.

В заключение необходимо отметить еще одно «узковедомственное» направление использования результатов ОРД. Так, в соответствии со ст. 8.1. ФЗ об ОРД результаты оперативно-разыскной деятельности оперативных подразделений органов федеральной службы безопасности могут использоваться в доказывании по указанным в ст. 15 Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» судебным искам [7].

Так, в ст. 15 федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» определено, что сделки, совершенные с нарушением требования настоящего федерального закона, ничтожны. В случае, если сделка, в результате совершения которой установлен контроль иностранного инвестора или группы лиц над хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение, совершена без учета требований настоящего федерального закона и к указанной сделке невозможно применить последствия недействительности ничтожной сделки, суд по иску уполномоченного органа (Федеральной антимонопольной службы РФ) принимает решение о лишении иностранного инвестора или группы лиц права голоса на общем собрании акционеров (участников) хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение.

В целях определения факта установления иностранным инвестором или группой лиц, в которую входит иностранный инвестор, контроля над хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также факта наличия между иностранным инвестором и третьими лицами соглашения и (или) их согласованных действий, направленных

на установление такого контроля, оперативные подразделения органов федеральной службы безопасности вправе проводить предусмотренные ст. 6 ФЗ об ОРД оперативно-разыскные мероприятия. Результаты, полученные в ходе их проведения, могут быть использованы для подтверждения обоснованности иска Федеральной антимонопольной службы РФ по указанным фактам и учтены судом при его разрешении по существу.

Таким образом, полагаем, что теоретические представления о сущности результатов ОРД и направлениях их использования нуждаются в существенной корректировке с учетом современных законодательных реалий и складывающейся оперативно-разыскной практики. В связи с этим представляется целесообразным в основу понятия результатов ОРД заложить обязательное условие соблюдения законодательных оперативно-разыскных процедур при их получении, а сферу использования результатов ОРД определять через призму их значимости для всех видов правоприменительной деятельности и отправления правосудия. Вне всякого сомнения, что применяемые при этом силы, средства и методы ОРД должны быть соотносимы, причем законодательно, с направленностью использования полученных результатов.

Примечания

1. Горяинов К. К., Кваша Ю. Ф., Сурков К. В. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»: комментарий. М.: Новый юрист, 1997. С. 381—387; Оперативно-розыскная деятельность: учебник. 2-е изд., доп. и перераб. / под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, Г. К. Сенилова, А. Ю. Шумилова. М.: ИНФРА-М, 2004. С. 558—564; Теория оперативно-розыскной деятельности: учебник / под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, Г. К. Сенилова. М.: ИНФРА-М, 2006. С. 552—559; Теория оперативно-розыскной деятельности: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, Г. К. Сенилова. М.: ИНФРА-М, 2013. С. 450—455.

2. Примечательно, что данное уголовно-процессуальное понятие результатов ОРД с 2003 г. до настоящего времени не претерпело никаких изменений, тогда как в 2008 г. в ст. 2 ФЗ об ОРД была включена оперативно-розыскная задача по установлению имущества, подлежащего конфискации, которая имеет ярко выраженный обеспечительный характер по отношению к положениям ст. 73, 81 и 115 УПК РФ.

3. О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению: указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 (в ред. Указов Президента РФ от 12.01.2010 г. № 59, от 01.07.2010 г. № 821, от 21.07.2010 г. № 925, от 13.03.2012 г. № 297, от 02.04.2013 г. № 309).

4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям: федер. закон от 28.06.2013 г. № 134-ФЗ.

5. Об утверждении положения о Федеральной налоговой службе: постановление президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 10 октября 2006 г. № 8036/06.

6. Мальцев В. В., Канубриков В. А. Конфискация имущества: некоторые вопросы содержания и реализации в деятельности оперативных подразделений ОВД // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2012. № 2. С. 130—134.

7. Здесь мы вынуждены констатировать некоторое противоречие со ст. 11 ФЗ об ОРД, которая не предусматривает такого направления использования результатов ОРД.