

Проблемы правового регулирования взаимодействия оперативных подразделений УИС с иными органами, осуществляющими ОРД

А.В. КУДРЯВЦЕВ – заместитель начальника кафедры организации оперативной работы Владимирского юридического института ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования взаимодействия оперативных подразделений уголовно-исполнительной системы с другими правоохранительными органами. Автор анализирует проблемы правового характера, возникающие в рамках данной деятельности. На основе анализа делается вывод о целесообразности изменения и дополнения ряда нормативных правовых актов.

Ключевые слова: оперативно-розыскная деятельность; взаимодействие; уголовно-исполнительная система.

Problems of legal regulation of interaction of operative divisions of criminally-executive system with other bodies which are carrying out operatively-search activity

A.W. KUDRYAWTSEV – candidate of legal science, associate professor of Vladimir institute of law of the Ministry of justice.

The questions of legal regulation of cooperation of penal subdivisions and law machinery are examined in the article. The author analyses legal problems arising in this activity. On basis of the analysis the author draws a conclusion of reasonability of alteration and supplement of several legal texts.

Key words: operative-research activity; penal system; cooperation.

Использование понятия «взаимодействие» характерно для многих наук, как технических, так и гуманитарных и общественных. Это прежде всего связано с тесной интеграцией различных научных знаний через постановку общих задач и выработку общего понятийного и категорийного аппарата, выработку общего языка и терминологии, с широким использованием достижений, накопленных фундаментальными науками, например философией, более «молодыми», но бурно развивающимися научными направлениями.

В науке управления распространена точка зрения о том, что взаимодействие – это одна из форм управления как направленного воздействия, осуществляемого для достижения конкретной цели. При взаимодействии системные образования взаимно дополняют друг друга, создают условия для успешного функционирования всей системы¹.

Также взаимодействие рассматривается как взаимное согласование действий двух

и более служб, отдельных, не подчиненных друг другу участников управления, совместно решающих какую-либо общую задачу².

В теории ОРД существует несколько понятий взаимодействия, однако их анализ показывает, что в них имеются общие признаки, характеризующие сущность данного термина.

Во-первых, к ним можно отнести такое качество, как согласованность этой деятельности по задачам, направлениям и времени³. Во-вторых, эта деятельность основывается на законах и подзаконных нормативных правовых актах. В-третьих, взаимодействие последовательно характеризуется наличием единой цели согласованных действий, предполагающей своевременное предупреждение, быстрое и полное раскрытие преступлений, розыск скрывшихся преступников.

В.М. Аتماжитов существенно дополняет эти характеристики, отмечая, что взаимодействие многоаспектно, оно может носить уголовно-процессуальный, оперативно-

розыскной, административный, организационно-управленческий характер, оно осуществляется с «применением наиболее целесообразного сочетания присущих взаимодействующим субъектам сил, средств и методов»⁴.

А.Г. Лекарь под взаимодействием понимает «совместные или согласованные по времени, месту и целям действия двух или более аппаратов (органов) по решению конкретных задач борьбы с преступностью»⁵.

Д.В. Гребельский в своей работе указывает, что при этом взаимодействующие органы осуществляют управление в одной отрасли государственной деятельности (борьба с преступностью), функционирующей с одной общей целью⁶.

А.Ю. Шумилов, давая понятие взаимодействия субъектов ОРД, отмечает, что оно заключается в совместной согласованной по целям, задачам, лицам, месту и времени деятельности (сотрудничестве) самостоятельных в организационном отношении субъектов ОРД⁷.

Необходимо отметить, что вопросы организации взаимодействия в правоохранительных органах подвергались специальным исследованиям. В публикациях довольно подробно освещены сущность, формы, направления и виды взаимодействия. Кроме того, данная деятельность по своему содержанию является сложной и многогранной, поэтому в научной литературе встречается несколько критериев ее классификации: по характеру связей, времени, функциям, отношению к системе, степени конспирации, этапам осуществления, субъектам. Все эти, а также другие аспекты взаимодействия отражены и в теории ОРД⁸.

Однако на современном этапе развития УИС взаимодействие оперативных подразделений ФСИН России с иными органами, осуществляющими ОРД, нуждается в дополнительном изучении.

Необходимость указанного взаимодействия, по мнению ученых и практиков, обусловлена рядом объективных факторов. Так, среди прочих Е.Н. Билоус и Н.Н. Васильев выделяют следующие: реформирование уголовно-исполнительной системы и передачу ее из МВД в Минюст России, наличие набора криминогенных факторов⁹.

Проведенный нами опрос оперативных работников УИС позволил сделать ряд наблюдений. При ответе на вопрос «Возможно ли, по Вашему мнению, эффективное осуществление ОРД в УИС без взаимодействия с оперативными подразделениями иных

органов?» 79,8% респондентов указали на невозможность осуществления данной деятельности, 13,6% опрошенных не считают взаимодействие с оперативными подразделениями иных органов необходимым для качественного осуществления ОРД в УИС, 6,6% респондентов затруднились дать ответ на данный вопрос.

Кроме того, необходимость осуществления взаимодействия оперативных подразделений органов и учреждений УИС и иных правоохранительных органов закреплена в целом ряде нормативных правовых актов.

Так, ст. 14 федерального закона Российской Федерации «Об оперативно-розыскной деятельности» предусматривает, в частности, обязанность органов, уполномоченных на осуществление ОРД, по информированию других органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность на территории России, о ставших им известными фактах противоправной деятельности, относящихся к компетенции этих органов, и оказанию этим органам необходимой помощи.

В соответствии со ст. 13 федерального закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» учреждения, исполняющие наказания, обязаны в пределах своей компетенции оказывать содействие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность.

В соответствии с требованиями ст. 84 УИК РФ одной из задач оперативно-розыскной деятельности в исправительных учреждениях является содействие в выявлении и раскрытии преступлений, совершенных осужденными до прибытия в исправительное учреждение.

В соответствии с п. 6 Положения о ФСИН России¹⁰ данный орган осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями. В качестве полномочий ФСИН России данный нормативный правовой акт называет в пп. 4 п. 7 организацию взаимодействия территориальных органов ФСИН России с территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, правоохранительными

органами, а также с общественными и религиозными объединениями.

Основной проблемой правового характера в сфере правового регулирования взаимодействия оперативных подразделений в целом и оперативных подразделений УИС в частности является, на наш взгляд, явная недостаточность и фрагментарность правовых норм, регламентирующих данный процесс как на федеральном, так и на ведомственном (межведомственном) уровнях.

По нашему мнению, закон «Об ОРД» должен более детально регламентировать столь важную составляющую оперативно-розыскной деятельности, коей является взаимодействие оперативных подразделений. Пункт 4 ст. 14 данного закона, во-первых, четко указывает лишь на одну из форм совместной деятельности оперативных подразделений, а именно на обмен информацией о ставших им известными фактах противоправной деятельности. Во-вторых, в нем чересчур размыто указывается на необходимость оказывать этим органам необходимую помощь, не конкретизируя, в каких случаях может возникнуть подобная необходимость и в чем может заключаться указанная помощь. Подобный подход законодателя к содержательной стороне этой нормы не может быть признан удовлетворительным и требует изменения.

Федеральный закон «Об ОРД» как базовый нормативный правовой акт, регламентирующий данную деятельность, как нам представляется, должен содержать в своей конструкции отдельную статью «Взаимодействие органов, осуществляющих ОРД», в которой целесообразно закрепить определение понятия совместной деятельности, ее принципы, цели и задачи, а также иные существенные аспекты.

Ранее нами обосновывалась необходимость включения в редакцию УИК РФ главы, регламентирующей осуществление оперативно-розыскной деятельности в УИС¹¹. Считаем целесообразным включить в нее статью, регламентирующую взаимодействие оперативных подразделений УИС с иными субъектами ОРД. Данная норма конкретизирует предлагаемую выше статью закона «Об ОРД» применительно к УИС, указав цели и задачи совместной деятельности в рамках исполнения уголовных наказаний, назвав основные формы и направления данной деятельности, общие подходы к компетенции взаимодействующих субъектов и т.п.

Что касается ведомственного регулирования взаимодействия в сфере ОРД, то главной проблемой правового обеспечения взаимодействия, поднимаемого практически всеми исследователями, является отсутствие до настоящего времени единого подзаконного акта (приказа, инструкции, наставления и т.п.), который регулировал бы в рамках оперативно-розыскной деятельности взаимодействие всех ее участников¹².

Сейчас каждый государственный орган, уполномоченный на осуществление оперативно-розыскной деятельности, принимает свои нормативные акты, регламентирующие ее организацию и тактику, в которых отражаются ведомственные традиции и подходы. Эти нормативные акты между собой не согласованы и, вполне естественно, по-разному регламентируют проведение одних и тех же действий и мероприятий. На практике это означает существование ведомственных подходов к толкованию законодательных норм, что вряд ли оправданно.

Совершенствование ведомственного нормативного регулирования данной деятельности должно, на наш взгляд, идти по пути унификации, то есть приведения к единообразию тех нормативных актов, которые регулируют взаимодействие субъектов ОРД. Для придания указанному взаимодействию целенаправленного, системного характера, по нашему глубокому убеждению, необходима разработка и введение в действие единой межведомственной инструкции по взаимодействию оперативных подразделений органов, осуществляющих ОРД. В рамках ее разработки необходимо обязательное обсуждение ее содержания полномочными представителями всех заинтересованных служб, известных ученых – специалистов в сфере оперативно-розыскной деятельности. Введение в действие такой инструкции позволит в дальнейшем успешно преодолевать ведомственную разобщенность, которая сейчас имеет место на практике, усовершенствовать правовое обеспечение оперативно-розыскной деятельности.

Таким образом, проблемы правового регулирования взаимодействия оперативных подразделений ФСИН России с иными органами, осуществляющими ОРД, должны найти свое разрешение с тем, чтобы существенным образом повысить эффективность данного направления оперативно-розыскной деятельности.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Туманов Г.А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М., 1972. С. 93.

² См.: Основы управления в органах внутренних дел: Учеб. / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.П. Коренева. М., 2001. С. 84.

³ См.: Дедюхин В.В., Канцарин Ф.Г. Взаимодействие частей и служб исправительно-трудовых учреждений в борьбе с правонарушениями среди осужденных. М., 1978. С. 4.

⁴ См.: Аتماжитов В.М. Проблемы взаимодействия аппаратов уголовного розыска с другими службами горрайорганов внутренних дел при раскрытии преступлений: Учеб. пособие. М., 1981. С. 16.

⁵ Лекарь А.Г. Предотвращение преступлений органами охраны порядка: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1967. С. 308.

⁶ См.: Гребельский Д.В. Теоретические основы и организационно-правовые проблемы оперативно-розыскной деятельности ОВД. М., 1977. С. 90.

⁷ См.: Оперативно-розыскная энциклопедия / Авт.-сост. А.Ю. Шумилов. С. 33.

⁸ См., напр.: Аتماжитов В.М. Проблемы взаимодействия аппаратов уголовного розыска с другими службами горрайорганов внутренних дел при раскрытии преступлений; Кулаков В.С. Правовые и организационно-тактические вопросы взаимодействия оперативных подразделений криминальной милиции и органов, исполняющих уголовные наказания, в раскрытии преступлений: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996; Лукашов В.А. Организация взаимодействия оперативно-розыскных аппаратов органов внутренних дел. Омск, 1982 и др.

⁹ См.: Билоус Е.Н., Васильев Н.Н. Новым условиям – новый уровень взаимодействия // ОРР. 2000. № 2. С. 79–80.

¹⁰ Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1314 «Вопросы ФСИН России».

¹¹ См.: Кудрявцев А.В. Оперативно-режимное обеспечение отбывания наказания в виде лишения свободы: Моногр. / Под общ. ред. К.К. Горяинова. Владимир, 2009. С. 38.

¹² См.: Емельянов С.Н., Баландин Д.А. Взаимодействие оперативных аппаратов учреждений УИС с оперативными подразделениями: Учеб.-метод. пособие. М., 2004.

¹ См.: Tumanov G.A. Organizacija upravljenja v sfere ohrany obvestvennogo porjadka. M., 1972. S. 93.

² См.: Osnovy upravlenija v organah vnutrennih del: Učeb. / Pod red. dra jurid. nauk, prof. A.P. Koreneva. M., 2001. S. 84.

³ См.: Dedjuhin V.V., Kancarin F.G. Vzaimodejstvie chastej i sluzhb ispravitel'notrudovyh uchrezhdenij v bor'be s pravonarushenijami sredi osuzhdennyh. M., 1978. S. 4.

⁴ См.: Atmazhitov V.M. Problemy vzaimodejstvija apparatov ugolovnogo rozyska s drugimi sluzhbami gorrajorganov vnutrennih del pri raskrytii prestuplenij: Učeb. posobie. M., 1981. S. 16.

⁵ Lekar' A.G. Predotvrazenie prestuplenij organami ohrany porjadka: Dis. ... dra jurid. nauk. M., 1967. S. 308.

⁶ См.: Grebel'skij D.V. Teoreticheskie osnovy i organizacionno-pravovye problemy operativnorozysknoj dejatel'nosti OVD. M., 1977. S. 90.

⁷ См.: Operativnorozysknaja jenciklopedija / Avt.-sost. A. Ju. Shumilov. S. 33.

⁸ См., напр.: Atmazhitov V.M. Problemy vzaimodejstvija apparatov ugolovnogo rozyska s drugimi sluzhbami gorrajorganov vnutrennih del pri raskrytii prestuplenij; Kulakov V.S. Pravovye i organizacionnotakticheskie voprosy vzaimodejstvija operativnyh podrazdelenij kriminal'noj milicii i organov, ispolnjajuvih ugolovnye nakazanija, v raskrytii prestuplenij: Dis. ... kand. jurid. nauk. M., 1996; Lukashov V.A. Organizacija vzaimodejstvija operativnorozysknyh apparatov organov vnutrennih del. Omsk, 1982 i dr.

⁹ См.: Bilous E.N., Vasil'ev N.N. Novym uslovijam – novyj uroven' vzaimodejstvija // ORR. 2000. № 2. С. 79–80.

¹⁰ Utverzhdeno Ukazom Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 13.10.2004 g. № 1314 «Voprosy FSIN Rossii».

¹¹ См.: Kudrjavcev A.V. Operativnorezhimnoe obespechenie otbyvanija nakazanija v vide lishenija svobody: Monogr. / Pod obw. red. K.K. Gorjainova. Vladimir, 2009. S. 38.

¹² См.: Emel'janov S.N., Balandin D.A. Vzaimodejstvie operativnyh apparatov uchrezhdenij UIS s operativnymi podrazdelenijami: Učeb.metod. posobie. M., 2004