

Ю.Н. Гришин, С.С. Галахов

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ОПЕРАТИВНЫМИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

**В** настоящее время в системе МВД России и территориальных органов внутренних дел, начиная с 24 декабря 2009 г. — времени вступления в действие указа Президента РФ № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации», продолжается ее реформирование и модернизация. В этой связи за последнее время был принят ряд законов, ведомственных нормативных актов отдельные нормы которых, подчеркивают приоритетность превентивных мер в борьбе с преступностью. Кроме того, считается, что реализуемая в настоящее время реформа МВД России является очередным важнейшим шагом модернизации страны и ее государственного управления. Ключевыми шагами реформирования были заявлены:

- регулярная ротация руководящего состава;
- 20% сокращение кадров;
- избавление министерства от непрофильных функций;
- увеличение зарплаты и повышение социальной защищенности сотрудников.

Главной же ее целью — создание современной и эффективной правоохранительной системы в России.

Исходя из вышеизложенного, хотелось бы обратить внимание и обсудить лишь два аспекта реформы — избавление министерства от непрофильных функций (тактическая цель) и создание современной и эффективной правоохранительной системы в России (стратегическая цель). Тем более что эти два аспекта тесно связаны между собой.

Сейчас уже ни для кого не секрет, что попытки демократических и правовых преобразований, экономических реформ не только не привели к прогнозируемым положительным результатам, но и усугубили отдельные проблемы. В частности обеспечение соблюдения и защиты прав правопослушных граждан в

России стало проблемой не только правозащитных движений, но и исполнительных органов, включая весь их правоохранительный блок. В целом неуважительное отношение к закону, нарушение прав и законных интересов граждан негативно сказывается на общественно политическом состоянии общества и, вместе с тем, вызывает недоверие у граждан в возможности властных структур, в первую очередь, правоохранительных органов, защитить их от криминального беспредела. Это стало возможным, как ни странно, благодаря тому, что практика деятельности органов внутренних дел и их оперативных подразделений до сих пор, отдает приоритет ее карательному уклону. Это явилось наследием того, как отмечается в криминологических исследованиях, тем, что значительный период советской и российской истории борьбы с преступностью был ознаменован формированием уголовной политики государства, где доминирующим фактором было ужесточение мер борьбы с преступными проявлениями, включая применение жестких мер к лицам, их совершившим. Причем их применение, как правило, не учитывало ни степени тяжести содеянного, ни характеристики лица правонарушителя, ни фактических обстоятельств, побудивших лицо войти в конфликт с законом<sup>1</sup>.

В итоге такой подход мало что дал в прошлом и дает в настоящем для достижения успеха в борьбе с преступностью. И лишь недавно, правда пока только на словах, опять вспомнили о тех скрытых позитивных возможностях, которые заложены в использовании сил, средств и методов оперативно-розыскной деятельности в предупреждении преступлений — оперативно-розыскной профилактике. До совершения преступления, как подчеркивал Г.М. Миньковский,

<sup>1</sup> См.: Крашенинников П. Тюрма по-русски в ожидании перемен // Российская газета. — 1999. — 22 апреля.

главными должны быть меры, сочетающие устранение условий, способствующих совершению преступлений, и воздействие на лиц, поведение которых позволяет прогнозировать возможность совершения ими преступления<sup>2</sup>.

О нарушении прав и свобод человека и гражданина отметил в своем докладе 21 мая 2010 г. Уполномоченный по правам человека в России — как о реальной системной проблеме, порождаемой пробелами или дефектами нормативных правовых актов, в том числе ведомственных приказов и инструкций, несовершенством правоприменительной практики. В Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г., утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.» говорится, что основными целями обеспечения национальной и общественной безопасности являются защита основных прав и свобод человека и гражданина, постоянное совершенствование правоохранительных мер по обеспечению их соблюдения.

Понимание того, что органам внутренних дел и их оперативным подразделениям в частности, требуется реальное концептуальное обновление своей практики в сфере борьбы с преступностью, в частности касающейся ее предупреждения, пришло благодаря принципиальной позиции Президента РФ. Хотя нельзя не отметить и того факта, что в отдельных выступлениях руководства МВД России неоднократно подчеркивалось, что оперативные подразделения органов внутренних дел не должны пассивно ожидать совершения преступлений, а вести, в первую очередь, активную работу по недопущению нарушения конституционных прав граждан, минимизации факторов, негативно влияющих на криминальную обстановку в целом по стране, или на территории оперативного обслуживания, то есть — на региональном уровне. Следовательно, претворение в жизнь требования упомянутого указа о необходимости первоочередного решения задачи противодействия преступности является создание четко скоординированной системы правовых и организационных механизмов предупреждения преступлений, а также условий и процедур их реализации.

<sup>2</sup> См.: Миньковский Г.М. Проблемы законности в деятельности по предупреждению преступлений // Профилактика правонарушений: Перспективы исследований. — Рига, 1990. — С. 19.

Можно привести множество нормативных правовых актов, которые непосредственно или косвенно обязывают федеральные органы государственной власти участвовать в работе по предупреждению преступлений. Более того, вопрос о разработке самостоятельного правового акта, затрагивающего проблемы предупреждения преступлений на государственном уровне, поставлен уже давно. Первые шаги были сделаны в конце 60-х, начале 70-х гг., когда в МВД СССР был подготовлен проект «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик по профилактике преступлений»<sup>3</sup>. Следующая попытка, также закончившаяся ничем, имела место в начале и середине 90-х гг. прошлого столетия<sup>4</sup>. Более того, в рамках выполнения Федеральной программы РФ по борьбе с преступностью на 1996-1997 гг. Институтом государства и права РАН был подготовлен проект «Основ государственной политики противодействия преступности», который был направлен в Совет Федерации. В нем отмечалось, что Основы не должны быть совокупностью норм прямого действия, а — представлять собой документ рекомендательного и методического характера при подготовке законодательных и иных нормативных актов, а также для определения ориентиров правоприменительной практики. Иной подход, по мнению разработчиков проекта Основ, приведет к параллелизму действующих правовых норм, породит для практики вредные противоречия. С приведенным суждением вполне можно согласиться.

Хотя, как известно, руководство МВД России продолжает лоббировать подготовку очередного закона о предупреждении преступлений. Что явно входит в противоречие с указом Президента РФ от 24 декабря 2009 г., требующего исключить дублирование функций и разграничить полномочия в правоохранительной деятельности между всеми ее субъектами.

Вместе с тем переход к кодификации норм, регулирующих предупреждение преступлений, серьезно затруднен как с содержательной, так и с технико-юридической стороны.

<sup>3</sup> См.: Лекарь А.Г. Профилактика преступлений. — М., 1972. — С. 71.

<sup>4</sup> См.: Максимов С.В. О проекте основ федерального законодательства о профилактике преступлений // Современные проблемы борьбы с преступностью. — М., 1993. — С. 13.

С содержательной стороны представляется невозможным разработать правовой акт, который бы полно определил понятийный аппарат, задачи и принципы превентивной деятельности; ее субъектов и их компетенцию; уровни, меры и гарантии предупреждения преступлений; меру ответственности за нарушение законодательства о профилактике преступлений и т.п. Это подтверждает и содержание рассматриваемого проекта федерального закона «Об основах государственной системы профилактики правонарушений в РФ»

С технико-юридической стороны — невозможно разграничить действие законодательного акта о предупреждении преступлений со значительным количеством уже существующих правовых актов, частично касающихся этих вопросов. В противном случае закон о предупреждении преступлений в основном будет дублировать другие законы либо его суть будет выхолощена и лишена конкретики.

Вышеизложенное подтверждает нежизнеспособность предлагаемых мер по совершенствованию правового регулирования предупреждения преступлений и подтверждает мысль о том, что предупредительная функция всех его субъектов должна быть урегулирована путем изменения и дополнения отдельных положений различных нормативных правовых актов.

Наряду с этим следует отметить, что совершенствование правового регулирования оперативно-профилактической функции оперативных подразделений ОВД нельзя связывать исключительно с совершенствованием норм Федерального закона «Об ОРД». В силу своей многосубъектности он не может учитывать специфику деятельности того или иного органа, осуществляющего ОРД. Вот почему вопросы правового регулирования предупреждения преступлений оперативными подразделениями следует связать с уточнением или совершенствованием значительного числа норм уже действующих конституционных и федеральных законов в рассматриваемой нами сфере деятельности.

**О противоречивости современного правового регулирования предупреждения преступлений свидетельствуют следующие примеры. После эйфории принятия ФЗ «О полиции» и вступлении его в силу, позвольте мне начать именно с него, так как по признанию Президента РФ, он, как и всякие законы не идеа-**

лен<sup>5</sup>. В нем в разных статьях по-разному интерпретируется деятельность, которая по сути своей является предупреждением преступлений (ст.ст. 1, 2, 12).

В ч. 1 ст. 1 (Назначение полиции) говорится, что «полиция предназначена для противодействия преступности»; в ч. 1 ст. 2 (Основные направления деятельности полиции) определено, что первым основным направлением деятельности полиции является защита личности, общества, государства от противоправных посягательств, а вторым — предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений. Заметьте ни в этих, ни последующих статьях не понятно, что такое противодействие преступности и чем оно отличается от защиты личности от противоправных посягательств. Что в данном случае шире — защита или противодействие? Ответа мы не находим ни в этом законе ни в других. Далее. Защита личности от противоправных посягательств, не одно ли и то же с предупреждением и пресечением преступлений и административных правонарушений?

Идем дальше. В ст. 12 (Обязанности полиции) в ее ч. 4 определена обязанность проведения индивидуальной профилактической работы и участие в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Опять же нет объяснения, в чем отличие профилактики от предупреждения преступлений и правонарушений. И, наконец, в ч. 10 этой же статьи говорится про не существующую оперативно-разыскную деятельность, в том смысле, что на сегодняшний день в законодательстве есть лишь **оперативно-розыскная деятельность**, целью которой (а не задачами в отличие от ФЗ об ОРД) является выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, обеспечение собственной безопасности, а также в иных целях, предусмотренных федеральным законом. К сведению всех — иные цели оперативно-разыскной деятельности ни в одном федеральном законе не предусмотрены. Не предусмотрена оперативно-разыскная деятельность и у иных субъектов борьбы с преступностью, а также спецслужб.

Многие могут задать вопрос к чему все вышеизложенные суждения? Ответ, на наш взгляд, однозначен — отсутствие ведомственной кон-

<sup>5</sup> См.: 1 марта на дежурство заступает полиция // Российская газета. — 8 февраля 2011.

цепции предупреждения преступлений, ее месте и роли в деятельности, как полиции общественной безопасности, так и криминальной полиции; полное непонимание проблемы необходимости и целесообразности определения четкого правового поля и рамок компетенции органов внутренних дел и оперативных подразделений в предупреждении преступлений; устранения различий в понятийных подходах к рассматриваемой деятельности благодаря их четкому и доходчивому формулированию в законодательных актах.

Опыт законодательного определения базовых законодательных понятий и их разъяснения уже имеется. В качестве частного примера можно привести Федеральные законы «О противодействии экстремистской деятельности», «О противодействии терроризму». Субъектами этой деятельности выступают в том числе органы внутренних дел и их оперативные подразделения, спецслужбы.

Так ст. 3 ФЗ о противодействии экстремистской деятельности, определяя ее основные направления, относит к ним профилактические меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности; выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц. Статья 5 этого же закона уже говорит о профилактики экстремистской деятельности, имея в виду совсем иное, чем предусмотрено ст. 3, процитированной выше, — «в целях противодействия экстремистской деятельности федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции в приоритетном порядке осуществляют профилактические, в том числе воспитательные, пропагандистские меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности». Что можно требовать от исполнителей этого закона, если его нормы так замысловаты, что требуют дополнительного не только научного анализа, но и разъяснения как их применять на практике и в оперативно-розыскной деятельности в том числе.

Не лучше с законодательными разъяснениями обстоят дела в ФЗ о противодействии тер-

роризму. Статья 3 закона, посвященная разъяснению основных понятий, говорит — «противодействие терроризму — деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по: а) предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма); б) выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта (борьба с терроризмом); в) минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма». Вышеизложенное также, на наш взгляд, свидетельствует о полном непонимании законодателем отличая всех приведенных терминов и их смысловом различии в предлагаемой им интерпретации.

Таким образом, терминологическая специфика превентивной деятельности, особенности использования сил, средств и методов ОРД ОВД в предупреждении преступлений нуждается в четком обозначении и разъяснении прав и обязанностей, как субъектов предупреждения преступлений, так и объектов превентивного воздействия, которые не могут быть определены лишь нормами федерального законодательства<sup>6</sup>. Об этом давно уже сказано А.Г. Лекарем. Обосновывая необходимость правового регулирования предупреждения преступлений, он подчеркивал, что при ее осуществлении должностные лица неизбежно вторгаются в сферу личных прав и охраняемых законом интересов лиц<sup>7</sup>. Поддерживая А.Г. Лекаря, Б.Е. Богданов отмечал, что отсутствие четкого перечня оснований и их правовой регламентации, позволяющих осуществлять оперативно-профилактические мероприятия в отношении конкретных лиц, создают реальную угрозу нарушения их законных прав и интересов<sup>8</sup>. Вот почему, на наш взгляд, такое вторжение, до сих пор не урегу-

<sup>6</sup> См.: Горяинов К.К. Оперативно-розыскная деятельность в контексте правовой реальности // Проблемы совершенствования правового регулирования оперативно-розыскной деятельности в современных условиях. — М., 1991. — С. 11.

<sup>7</sup> См.: Лекарь А.Г. Проблемы правового регулирования и организационное обеспечение профилактики преступлений // Правовые и организационно-тактические проблемы профилактики преступлений. — Тбилиси, 1974. — С. 34.

<sup>8</sup> См.: Богданов Б.Е., Масленников Е.И. Проблемы совершенствования организации и тактики деятельности аппаратов БХСС по индивидуальной профилактике и борьбе с рецидивной преступностью. — М., 1984.

лированное, должно быть не только необходимым и оправданным, но и правомерным. Так, в подтверждение нашего тезиса, можно привести высказывание Л.Д. Гаухмана — «значительная часть фактически осуществляемой профилактики законом (а не другими нормативными актами) не урегулирована»<sup>9</sup>. Аналогичную мысль высказал и В.С. Кубарев, подчеркнувший, что оперативный сотрудник обязан знать, какие превентивные меры допустимы, а какие, несмотря на их кажущуюся целесообразность, не могут быть осуществлены в силу их незаконности<sup>10</sup>.

**Таким образом, наиважнейшая проблема в несовершенстве деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел по предупреждению преступлений — необходимость модернизации законодательства в этой сфере деятельности и выработки ее государственной и ведомственных концепций в целях определения компетенции каждого заинтересованного в этой деятельности ведомства, организации, органа или, наконец, отдельных общественных формирований.**

Отсутствие законодательного разъяснения такой категории права как предупреждение преступлений, особенно для оперативных подразделений органов внутренних дел, на которые падает большая тяжесть в решении его задач, весьма смутно определенное и сводящее их деятельность к карательному знаменателю, не может отрицательно не сказаться на взаимоотношениях между полицией и местным населением, его доверии и поддержке. До и, видимо, после введения в действие ФЗ «О полиции» правовой вакуум в трактовке превентивной деятельности при проведении оперативно-розыскных мероприятий руководство МВД России будет, на наш взгляд, продолжать заполнять большим числом ведомственных нормативных актов, имеющих отношение к различным аспектам оперативно-розыскной деятельности, включая оперативно-розыскную профилактику<sup>11</sup>. Однако данное об-

стоятельство будет и впредь негативно влиять на качество восприятия подобных нормативных актов. А с учетом того, что некоторые нормативные акты содержат противоречивые положения, нечеткие формулировки и сложно воспринимаются, их неоднозначное толкование будет продолжать свое негативное влияние на эффективность их исполнения.

Следует, правда вспомнить, что данное направление деятельности шесть раз регламентировалось самостоятельными нормативными актами (1969, 1977, 1978, 1993, 1998, 2006 гг.). Последний нормативный акт действует и в настоящее время. Однако предписания, касающиеся отдельных аспектов ее осуществления, в различных вариантах и объеме отражены и в других нормативных актах. Следует обратить внимание на то, что эти нормативные акты не посвящены непосредственно вопросам предупреждения преступлений и регламентируют деятельность не только оперативных подразделений. Такое положение приводит к незнанию большинства из них непосредственными исполнителями и высказыванию сомнений с их стороны в достаточности нормативного урегулирования оперативно-профилактической функции оперативных сотрудников (63,6%).

Порочные же тенденции в понимании оперативно-профилактической функции настолько укоренились в практической деятельности оперативных подразделений ОВД, что многие руководители, признавая на словах возрастающую роль предупреждения преступлений, практически ничего не сделали для того, чтобы эта функция заняла достойное место в деятельности оперативных подразделений.

**Таким образом, вторая проблема, реально влияющая на рост негативной реакции в обществе на правоохранительную деятельность всех органов внутренних дел и реализующих в своей деятельности оперативную функцию, заключается в необходимости уяснения на ведомственном уровне, что же следует понимать под деятельностью предупреждения преступлений, продекларированной в ряде федеральных законах.**

ративно-розыскной деятельности органов внутренних дел и пути его совершенствования // Правовые и тактические проблемы оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел. — М., 1986. — С. 57.

<sup>9</sup> См.: Гаухман Л.Д. Правовые основы предупреждения преступлений. — М., 1990. — С. 38.

<sup>10</sup> См.: Кубарев В.С. Правовые и организационно-тактические основы предупреждения преступлений службой борьбы с экономической преступностью: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1991. — С. 30.

<sup>11</sup> Данное положение приемлемо и к другим аспектам ОРД ОВД, на что уже неоднократно обращалось внимание. См.: Шульц В.К. Состояние нормативного регулирования опе-

На практике и в теории существуют разнопланрные подходы к ее понятию. От всем известного афоризма Г. Жеглова — «вор должен сидеть в тюрьме»; предложений по установлению административной и уголовной ответственности в отношении руководителей и других должностных лиц учреждений, предприятий, организаций, министерств и ведомств, независимо от форм собственности, не обеспечивающих защиту объектов от возможных террористических актов (выступление Министра внутренних дел РФ Р.Г. Нургалиева по вопросу «О ситуации на Севером Кавказе и безотлагательных мерах по обеспечению безопасности граждан России» 15 сентября 2004 г. в Совете Федерации). До намечившейся, как сказал на расширенном заседании коллегии МВД России 6 февраля 2009 г. Министр внутренних дел РФ Р.Г. Нургалиев, тенденции оздоровления оперативной обстановки связана с реализацией региональных профилактических программ и активизацией работы с органами прокуратуры по укреплению учета и регистрации преступлений в органах внутренних дел.

Правильного ответа на обозначенную нами проблему не дает и действующий ныне приказ от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений». В нем в разной редакции фигурируют такие термины как предупреждение, профилактика, предотвращение и т.п. объединенные, тем не менее, единой смысловой нагрузкой. Хотя вот уже несколько десятилетий в научных кругах идет дискуссия о терминологическом и содержательном соотношении понятий «предотвращение», «предупреждение» и «профилактика» преступлений. Само же понятие предупреждения преступлений ОВД — деятельность служб, подразделений и сотрудников ОВД, осуществляемая в пределах их компетенции, направленная на недопущение преступлений путем выявления, устранения или нейтрализации причин, условий и обстоятельств, способствующих их совершению, оказания профилактического воздействия на лиц с противоправным поведением. Она должна осуществляться с целью защиты личности, общества, государства от преступных посягательств, противодействия криминальным процессам в обществе, обеспечения сдерживания и сокращения преступности. Понятие так необъятно, что его, пожалуй, не выполнит вся полиция мира вместе взятая.

На наш взгляд, следует поддержать точку зрения, высказанную В.Н. Кудрявцевым, Г.М. Миньковским, А.Б. Сахаровым, которые подчеркивают, что подобное разграничение противоречит смысловому значению указанных терминов и что их целесообразно использовать как взаимозаменяющие<sup>12</sup>.

Но их буквальное толкование на практике приводит к тому, о чем было сказано выше. То есть сформулированный еще В.И. Лениным принцип двуединства задач по применению мер предупреждения и своевременному раскрытию преступлений, положенный в основу деятельности всех подразделений советской милиции, сохраняется и в настоящее время. Главным при этом остается пресечение преступлений на стадии покушения с последующим привлечением такого лиц к мерам уголовного наказания. Однако подобный подход является ошибочным, а приоритет должен отдаваться активизации и совершенствованию предупреждения преступлений с использованием негласных возможностей на более ранних стадиях, то есть при осуществлении оперативно-розыскной профилактики. Это обусловлено тем, что она в значительной мере предопределяет успех в достижении конечных целей по укреплению законности и правопорядка, наиболее эффективному противодействию преступности в целом. «Поэтому, предупреждение преступлений, ОРП и формирование правосознания — должны стать стратегической линией борьбы с преступностью и охраны правопорядка»<sup>13</sup>. К вышеизложенному следует также добавить, что по содержанию и методике ОРП должна быть построена на широком применении правовых средств и оперативно-розыскного (негласного) контроля за криминально опасной категорией россиян.

Однако при любых условиях, как справедливо отмечает А.И. Алексеев, предупреждение преступлений представляет собой целенаправленную деятельность по выявлению и устранению (блокированию, нейтрализации) причин, условий и других детерминант преступности, а объектами профилактической работы являются детерминанты уголовно наказуемого поведения,

<sup>12</sup> См.: Криминология. — М., 1994; Криминология / Под ред. Б.В. Коробейникова, Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. — М., 1988. — С.161.

<sup>13</sup> Mvdinform.ru: <http://www.mvd.ru/news/10534/>

действующие на уровне общего (преступность в целом), отдельного (виды преступлений) и единичного (отдельное преступление)<sup>14</sup>.

Криминологии известны свыше 400 факторов, влияющих на уровень преступности, но лишь незначительная их часть, на которые реально могут влиять, устранять, нейтрализовать правоохранительные органы, приходится на долю их всех, а еще меньшая — на оперативные подразделения органов внутренних дел<sup>15</sup>. Поэтому, какие бы усилия не прилагались подразделениями органов внутренних дел по предупреждению преступлений, их сотрудники в одиночку могут, ни устранить причин и условий, способствующие совершению преступлений, или хотя бы их минимизировать, ни оказать позитивного воздействия на лиц, попавших в поле зрения оперативных сотрудников, в целях их отказа от совершения замышляемых преступлений и приготовительных к ним действий.

Поэтому, на наш взгляд, представляется наиболее перспективной точка зрения, неоднократно высказываемая, и заключающаяся в том, что «милиция должна участвовать в профилактике правонарушений, но в разумных пределах, и, конечно, не для каждого подразделения этот вид предупредительной деятельности должен быть главным»<sup>16</sup>. Не менее интересной с точки зрения, которая была обозначена выше, имеется в виду преобладание карательной составляющей оперативно-розыскной деятельности, оперативные сотрудники считают, что повысить эффективность оперативно-розыскной профилактики можно за счет специализации негласного аппарата (78,8%), то есть необходима его целевая специализация именно в рассматриваемой деятельности. Аналогичное суждение высказывают и руководители оперативных подразделений, указывающие на необходимость приобретения негласных сотрудников, специализирующихся на осуществлении мероприятий общей и индивидуальной профилактики, особенно это относится к линии борьбы с преступностью несо-

вершеннолетних в подразделениях уголовного розыска (88,2%).

**В этой связи встает третья проблема, связанная с имеющимися недостатками в сфере управления предупреждением преступности оперативными подразделениями органов внутренних дел, отсутствием разумных и в то же время наиболее эффективных границ участия оперативных сотрудников и оперативных подразделений, негласного аппарата в целом в предупреждении преступлений в рамках оперативно-розыскной профилактики.**

**Вышеизложенное — необходимость целевого привлечения негласного аппарата к оперативно-розыскной профилактике преступлений и решения задачи предупреждения преступлений, предусмотренной в ряде законов, непосредственно касающихся либо оперативных подразделений органов внутренних дел, либо полиции в целом ставит следующую — четвертую проблему — организационную. Заключается она не только в целесообразности, но и объективной необходимости наличия не только специализированного негласного аппарата, но и специализированных дел оперативного учета, заводимых в целях решения задачи предупреждения преступлений с использованием сил, средств оперативно-розыскной деятельности, проведения в рамках их ведения оперативно-розыскных мероприятий профилактической направленности.**

Внимательные читатели могут возразить авторам статьи и привести в пример положения приказа, регламентирующего оперативно-розыскную деятельность, в той части, где говорится о том, что результаты предварительной оперативной проверки и оперативной разработки подлежат реализации с возбуждением уголовного дела либо без его возбуждения, а оперативное дело считается реализованным при наличии такого основания, как разобложение группы, сформировавшейся с преступными целями, и отказ разрабатываемых лиц от совершения подготавливаемого преступления, для пресечения которого велась оперативная разработка. Это действительно так. Однако практика идет по пути, предусматривающем реализацию всех упомянутых дел оперативного учета в связи с привлечением фигурантов по ним к уголовной ответственности. Иные основания

<sup>14</sup> См.: Алексеев А.И. Профилактика преступлений как приоритетное направление борьбы с преступностью. — М., 1989. — С. 7.

<sup>15</sup> См.: Криминология / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой и Г.М. Миньковского. — М., 1998. — С. 164.

<sup>16</sup> См.: Петров Э.И. Проблемы правового обеспечения предупреждения преступлений органами внутренних дел // Преступность и законодательство. — М., 1997. — С. 282.

их прекращения или реализации, хотя и нормативно продекларированные, считаются браком в работе и не приветствуются в итоговых статистических отчетах за соответствующие периоды оперативно-служебной деятельности. Более того такое основание как разобщение группы, сформировавшейся с преступными целями, и отказ разрабатываемых лиц от совершения подготавливаемого преступления, как правило не подкрепленное объективными данными, используется нерадивыми оперативными сотрудниками, в целях избегания обвинения их в необоснованности заведения этих дел — заведенных в большинстве своем в целях улучшения все той же пресловутой отчетности. Которая, кстати, в настоящее время возведена в ранг абсолюта, а необходимость роста количественных показателей по делам оперативного учета во многих регионах стала аксиоматичной. Следовательно, оперативно-профилактическая функция, по мнению большинства, реализуется исключительно в ходе выполнения функции по раскрытию преступлений, а показатели их оперативно-профилактической деятельности выступают как сопутствующие.

Следовательно, на наш взгляд, предупреждение преступлений, осуществляемое оперативными подразделениями органов внутренних дел, на принципах планирования наиболее сложных, комплексных оперативно-розыскных мероприятий в рамках проведения целевых оперативно-профилактических операций, целеустремленности и наступательности в борьбе с преступностью, должна быть направлена, в первую очередь, на своевременное выявление предупреждение преступлений, а уже только потом — на их пресечение и раскрытие, розыск преступников и иных категорий разыскиваемых лиц. Сказанное предполагает наличие специализированных дел оперативного учета, как это было раньше. Как вы, наверное, знаете, такие дела как профилактическое дело, вторая часть дела административного надзора, профилактические карточки были предусмотрены приказом 1974 г. № 0030. Имеющийся же на сегодняшний день, перечень дел оперативного учета, в первую очередь, ориентирован на раскрытие совершаемых или совершенных преступлений. **Подобный нигилистский подход к своим же ведомственным нормативным актам как раз и умаляет авторитет конкретного оперативного сотрудника, его**

**непосредственного или прямого руководителя, ведомства в целом.**

И, наконец, позвольте кратко остановиться на **пятой проблеме, существование которой будет тормозить модернизацию оперативно-розыскной деятельности по предупреждению преступлений** и борьбе с преступностью в целом. На нее неоднократно указывали и сами оперативные сотрудники — слабый контроль за состоянием и организацией работы по предупреждению преступлений при осуществлении оперативно-розыскной деятельности (23,2%); несовершенство критериев оценки оперативно-розыскной профилактики (34,8%); несовершенство структуры оперативных подразделений органов внутренних дел для целенаправленной работы по предупреждению преступлений (27,9%); недостаточную профессиональную подготовку сотрудников оперативных подразделений (53,5%). Это можно выразить гораздо проще — отсутствие или полное игнорирование научных подходов к управлению оперативными подразделениями при осуществлении ими оперативно-розыскной деятельности по решению одной из ее задач — предупреждению преступлений.

Таким образом, одной из краеугольных проблем совершенствования и повышения активности в осуществлении оперативно-розыскной профилактики является разработка оценочных показателей этой деятельности, которые реально бы отражали ее результаты.

Акцент в оперативно-розыскной профилактике на нейтрализацию факторов, влияющих на криминальную активность неустойчивых граждан, и недопущение с их стороны совершения преступлений, посредством осуществления в отношении них комплексных оперативно-розыскных мер предупредительного воздействия и контроля за их поведением, о котором уже говорилось выше, делает участие, оперативных подразделений в такой деятельности, многозвенным и многоуровневым.

Во-первых, выявление причин и условий, провоцирующих на совершение преступлений, в устранении которых оперативные подразделения не имеют возможности принимать участие, предполагает внимание к ним соответствующих органов или организаций, в чью компетенцию входит их решение.

Во-вторых, могут быть выявлены такие причины и условия, способствующие совершению



преступлений, лица, их замышляющие или подготавливающие, в отношении которых оперативные подразделения, наряду с другими, могут оказать соответствующее предупредительное воздействие.

В-третьих, те выявленные факты или состоящие на учете в органах внутренних дел граждане, которые могут быть нейтрализованы либо на них, может быть оказано профилактическое воздействие непосредственно благодаря усилиям только сотрудников оперативных подразделений и их негласного аппарата.

Локальное предупреждение преступлений должно строиться путем воздействия на все элементы механизма, детерминирующего криминальное поведение, и быть комплексным. То есть нельзя допускать взаимодействия причин и условий, способствующих совершению преступления и личности, способной его совершить или давать им развиваться. В случае их взаимодействия, что крайне нежелательно, не дать им развиваться дальше замысла или приготовления к преступлению и не допустить до стадии покушения на преступление, когда могут наступить нежелательные, в том числе необратимые последствия.

Относительно состояния учета работы в области профилактики (ее количественной и качественной сторон), осуществляемой оперативными подразделениями, большинство опрошенных (63,8%) отметили, что обычно он не ведется, но крайне нужен для правильной оценки проведенной работы, поднятия роли профилактики, определения вклада конкретного работника или органа в профилактику.

Несмотря на объективную необходимость единых критериев оценки эффективности ОРП, научно обоснованные и детально разработанные методики их определения еще не созданы.

С критерием эффективности той или иной деятельности обычно связывают количественные и качественные показатели, которые позволяют оценивать деятельность отдельных сотрудников и подразделений в целом по достижению ими заданных целей<sup>17</sup>. Данный вы-

вод корреспондируется с результатами наших исследований: практические работники предлагают оценивать эффективность оперативно-профилактических мер по числу заведенных дел предварительной оперативной проверки и основаниям их реализации (прекращения); по числу разобщенных преступных групп; по числу привлеченных к уголовной ответственности поднадзорных; по числу предотвращенных преступлений и степени их тяжести; по числу явившихся в органы внутренних дел разыскиваемых преступников, благодаря воздействию на них негласного аппарата.

Вместе с тем оценочные показатели ОРП должны отражать определенную группу показателей, специфичных для этого вида деятельности, а также достигнутые результаты в связи с проведением ими оперативно-профилактических мероприятий.

Профилактическая работа на стадии покушения на преступление является тем критерием оценки профилактической деятельности, которую в настоящее время оперативные подразделения осуществляют в большем объеме. Данная работа по своему характеру идентична работе по раскрытию преступлений и идет в учет работы оперативных подразделений.

Следует отметить, что ранее, в ведомственных нормативных актах МВД СССР, предпринималась попытка систематизировать показатели эффективности профилактической деятельности подразделений УР. Однако их было названо так много, что контролировать их выполнение фактически оказалось невозможно. К этому необходимо добавить, что отчетные статистические данные не должны быть самоцелью, по причине того, что они могут быть интерпретированы, так как это выгодно системе в целом, конкретному органу или оперативному сотруднику. Главный смысл всей статистики заключается в ее анализе в целях принятия правильных управленческих решений и адекватных организационно-функциональных решений согласно складывающейся оперативной обстановке.

Положительные результаты ОРП как итог кропотливой деятельности подразделений КМ и их оперативных сотрудников должны являться свидетельством профессиональной пригодности каждого из них в борьбе с преступностью. Следует принять комплекс управленческих решений и предпринять ряд организационных мер

<sup>17</sup> См.: Михайловская И.Б. Теоретические вопросы изучения эффективности деятельности органов внутренних дел по раскрытию и расследованию преступлений // Совершенствование деятельности органов внутренних дел по раскрытию и расследованию преступлений. – М., 1982. – С. 16.

во избежание конъюнктурного подхода к оценке и организации этого важного направления оперативно-розыскной деятельности. Поэтому разработка правильной системы оценки ОРП требует не только соответствующих концептуальных подходов, но и представляет собой одну из методологических проблем, требующих самостоятельного научного осмысления<sup>18</sup>.

В завершение необходимо отметить, что все сказанное выше не ново и имеет глубокие исторические и научные корни. Однако как и ранее эти суждения остаются невостребованными и не находят своего логического завершения ни в законотворческой деятельности, ни в практике осуществления оперативно-розыскной деятельности.

### Библиографический список:

1. Алексеев А.И. Профилактика преступлений как приоритетное направление борьбы с преступностью. — М., 1989.
2. Богданов Б.Е., Масленников Е.И. Проблемы совершенствования организации и тактики деятельности аппаратов БХСС по индивидуальной профилактике и борьбе с рецидивной преступностью. — М., 1984.
3. Гаухман Л.Д. Правовые основы предупреждения преступлений. — М., 1990.
4. Горяинов К.К. Оперативно-розыскная деятельность в контексте правовой реальности // Проблемы совершенствования правового регулирования оперативно-розыскной деятельности в современных условиях. — М., 1991.
5. Горяинов К.К., Кондратюк Л.В., Фильченков Г.И. Анализ преступности в деятельности уголовного розыска. — М., 1999. Ч. II.
6. Кубарев В.С. Правовые и организационно-тактические основы предупреждения преступлений службой борьбы с экономической преступностью: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1991.
7. Криминология / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой и Г.М. Миньковского. — М., 1998.
8. Лекарь А.Г. Профилактика преступлений. — М., 1972.
9. Лекарь А.Г. Проблемы правового регулирования и организационное обеспечение профилактики преступлений // Правовые и организационно-тактические проблемы профилактики преступлений. — Тбилиси, 1974.
10. Миньковский Г.М. Проблемы законности в деятельности по предупреждению преступлений // Профилактика правонарушений: Перспективы исследований. — Рига, 1990.
11. Максимов С.В. О проекте основ федерального законодательства о профилактике преступлений // Современные проблемы борьбы с преступностью. — М., 1993.
12. Петров Э.И. Проблемы правового обеспечения предупреждения преступлений органами внутренних дел // Преступность и законодательство. — М., 1997.
13. Михайловская И.Б. Теоретические вопросы изучения эффективности деятельности органов внутренних дел по раскрытию и расследованию преступлений // Совершенствование деятельности органов внутренних дел по раскрытию и расследованию преступлений. — М., 1982.

### References (transliteration):

1. Alekseev A.I. Profilaktika prestupleniy kak prioritetnoe na-pravlenie bor'by s prestupnost'yu. — М., 1989.
2. Bogdanov B.E., Maslennikov E.I. Problemy sovershenstvovaniya organizatsii i taktiki deyatel'nosti apparatov BKhSS po individual'noy profilaktike i bor'be s retsidivnoy prestupnost'yu. — М., 1984.
3. Gaukhman L.D. Pravovye osnovy preduprezhdeniya prestupleniy. — М., 1990.
4. Goryainov K.K. Operativno-rozysknaya deyatel'nost' v kontekste pravovoy real'nosti // Problemy sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya operativno-rozysknoy deyatel'nosti v sovremennykh usloviyakh. — М., 1991.

<sup>18</sup> См.: Горяинов К.К., Кондратюк Л.В., Фильченков Г.И. Анализ преступности в деятельности уголовного розыска. — М., 1999. Ч. II. — С. 30.

5. Goryainov K.K., Kondratyuk L.V., Fil'chenkov G.I. Analiz pre-stupnosti v deyatel'nosti ugolovnogo rozyska. Ch. II. — M., 1999.
6. Kubarev V.S. Pravovye i organizatsionno-takticheskie osnovy preduprezhdeniya prestupleniy sluzhboy bor'by s ekonomicheskoy prestup-nost'yu: Dis... kand. jurid. nauk. — M., 1991.
7. Kriminologiya / Pod red. N.F. Kuznetsovoy i G.M. Min'kovskogo. — M., 1998.
8. Lekar' A.G. Profilaktika prestupleniy. — M., 1972.
9. Lekar' A.G. Problemy pravovogo regulirovaniya i organizatsion-noe obespechenie profilaktiki prestupleniy // Pravovye i organizatsion-no-takticheskie problemy profilaktiki prestupleniy. — Tbilisi, 1974.
10. Min'kovskiy G.M. Problemy zakonnosti v deyatel'nosti po pre-duprezhdeniyu prestupleniy // Profilaktika pravonarusheniy: Perspektivy issledovaniy. — Riga, 1990.
11. Maksimov S.V. O proekte osnov federal'nogo zakonodatel'stva o profilaktike prestupleniy // Sovremennye problemy bor'by s prestup-nost'yu. — M., 1993.
12. Petrov E.I. Problemy pravovogo obespecheniya preduprezhdeniya prestupleniy organami vnutrennikh del // Prestupnost' i zakonodatel'stvo. — M., 1997.
13. Mikhaylovskaya I.B. Teoreticheskie voprosy izucheniya effektiv-nosti deyatel'nosti organov vnutrennikh del po raskrytiyu i rassledova-niyu prestupleniy // Sovershenstvovanie deyatel'nosti organov vnutren-nikh del po raskrytiyu i rassledovaniyu prestupleniy. — M., 1982.



<p>Европейский учебный институт Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации</p> <p><b>Астанин Виктор Викторович</b></p> <p><b>Противодействие коррупции и предупреждение коррупционных рисков в деятельности государственных служащих</b></p> <p><b>УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ</b></p> <p>Москва 2011</p>	<p>УДК 342 ББК 67.401я73 А 91</p> <p><b>Астанин, Виктор Викторович</b> А 91 Противодействие коррупции и предупреждение коррупционных рисков в деятельности государственных служащих: учеб. пособие / Астанин Виктор Викторович; Европ. учеб. ин-т МГИМО (У) МИД РФ. – Москва, 2011. – 276 с. – Рус., англ. яз.</p> <p>ISBN 978-5-98344-230-6</p> <p>Учебное пособие содержит систематическое изложение специальной учебной дисциплины, необходимость изучения которой и учебные планы высших образовательных учреждений обусловлена положениями Указа Президента РФ от 26 мая 2009 года №599 «О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в Российской Федерации». Учебная дисциплина предназначена для преподавания студентам юридических, экономических и иных высших образовательных учреждений, а также для использования в процессе профессиональной переподготовки и повышения квалификации федеральных государственных служащих.</p> <p>ISBN 978-5-98344-230-6</p> <p>УДК 342 ББК 67.401я73</p>
--	--