Фадеев Илья Александрович. Организация взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел по выявлению и раскрытию преступлений экономической направленности: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.11 / Фадеев Илья Александрович;[Место защиты: Федеральное государственное казённое образовательное учреждение высшего профессионального образования "Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации"].- Москва, 2015.- 243 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретико-правовые основы организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности 16 – 94**

1. Сущность и понятие организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности 16 – 41

2. Правовые основы организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности 42 – 64

3. Формы организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности 65 – 94

**Глава 2. Организационные основы взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности 95 – 166**

1. Взаимодействие следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел на этапе оперативной разработки 95 – 115

2. Взаимодействие следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел в стадии возбуждения уголовного дела 116 – 139

3. Взаимодействие следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел в стадии предварительного расследования 140 – 166

Заключение 167 – 172

Библиография

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Негативные тенденции в экономике и общественных отношениях, тормозящие процесс реформирования хозяйственно-финансовой системы, резкое отграничение государственного контроля, иные негативные явления, существовавшие в нашем государстве в начале XXI века, вызвали значительный рост преступности в особенности ее организационных форм, вследствие чего резко увеличилось число преступлений экономической направленности. Так, количество должностных деяний возросло за последние 10 лет по сравнению с базовым 2005 годом на 125%. Динамика взяточничества имела примерно ту же тенденцию: оно возросло за прошлый год до 190%. Количество выявленных фактов злоупотребления служебным положением в последние годы возросло по сравнению с 2005 годом до 125,4%, тогда как общая учетная преступность увеличилась в 2,4 раза.

Удельный вес официально учетных коррупционных деяний колеблется в анализируемые годы в структуре всей зарегистрированной преступности в пределах 2,5 – 2,9 %. Основную массу преступлений (59,6%) в их общей структуре составляют присвоение и растрата, 35,9% занимают преступления против государственной, региональной и местной власти, в том числе взяточничество (10%).

Указанные преступления неизменно вызывают значительный

общественный резонанс, а информация о наиболее громких делах всегда выносится на общественное обсуждение – попадает на передовые полосы федеральных газет и освещается теле-, радиокомпаниями.

Вместе с тем, как показал анализ изучаемых 188 уголовных дел данной  
категории, процесс расследования рассматриваемых преступлений

экономической направленности представляет для следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел особую сложность, что соответственно обуславливает низкий процент их раскрываемости.

Оценивая действующую систему работы органов внутренних дел, Президент Российской Федерации В.В. Путин указывает на то, что необходимо

«повысить уровень раскрываемости преступлений ... », а также «…необходим кардинальный перелом, новое качество работы и органов МВД, и всей правоохранительной системы»1. Действительно действующее законодательство не во всей полноте отвечает этому.

В числе основных недостатков можно выделить: во-первых, отставание  
правового обеспечения от организационного в сфере организации взаимодействия  
следователей и оперативных уполномоченных по выявлению и расследованию  
преступлений экономической направленности2; во-вторых, отсутствие

системности и цельности правового регулирования организации взаимодействия  
следователей и оперативных уполномоченных по выявлению и расследованию  
преступлений экономической направленности; в-третьих, неопределенность и  
противоречивость некоторых положений законодательства, внутриведомственных  
правовых актов органов внутренних дел; в-четвертых, отсутствие единой

концепции организации взаимодействия следователей и оперативных

уполномоченных по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности.

Необходимость изменения законодательства в рассматриваемой области  
обусловлена постановкой новых государственных задач, реформированием  
системы организации работы органов внутренних дел, определением места и  
уровня организующего взаимодействия субъектов управления на уголовно-  
процессуальную и оперативно-розыскную деятельность и непосредственных  
исполнителей. Это подтверждается результатами проведенного диссертантом  
исследования, в ходе которого более 70% респондентов указали на  
недостаточный уровень управления взаимодействием следователями и

1 внутренних дел от 4 марта  
2015 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Российской  
Федерации. URL: (дата обращения: 03  
июня 2015 г.).

2 Здесь и далее автор вкладывает в данную формулировку содержание ст. 2  
Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной дея  
тельности».

оперативными уполномоченными органов внутренних дел в ходе выявления и расследования преступлений экономической направленности.

Становится очевидным потребность в разработке и принятии

организационных и правовых норм, направленных на обеспечение нового  
качества организации взаимодействия следователей и оперативных

уполномоченных органов внутренних дел по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности.

Указанные обстоятельства предопределили необходимость проведения системного анализа правовой природы и выявления проблем нормативного правового регулирования в данной области, а также перспектив ее реформирования. В связи с этим, их изучение представляется весьма актуальным как с теоретической, так и с практической точки зрения, что и обусловило выбор темы исследования.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Данная тематика является сравнительно новой для науки управления, поскольку именно в последние годы проявился интерес к организации взаимодействия в органах внутренних дел. Многие специалисты полагают, что все процессы организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел затрагивают организационно-правовые и управленческие проблемы (В.Г. Афанасьев, С.В. Бажанов, С.В. Валов, А.Ф. Майдыков, А.Г. Елагин, Р.А. Журавлев, Д.К. Нечевин, Г.А. Туманов, А.В. Шмонин и др.).

Различным аспектам рассматриваемой проблемы в последние годы посвящали свои диссертационные исследования: Л.С. Каплан «Взаимодействие следователя с органами дознания»; Л.П. Плеснева «Правовые и организационные основы взаимодействия следователя с органами дознания»; В.В. Нечаев «Организационно-правовые основы взаимодействия органов предварительного следствия и дознания»; П.В. Гаврилин «Организация взаимодействия подразделений, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, с органами предварительного следствия при раскрытии преступлений и

расследовании уголовных дел»; Е.А. Ефремова «Организация расследования преступлений экономической направленности».

Иследования названных авторов в основном рассматривали вопросы общих, а порой чисто теоретических принципов организации взаимодействия, а организацию взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных на этапах оперативной разработки, реализации материалов оперативно-розыскной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела и далее – предварительного расследования, ими не изучались. В настоящее время недостаточно исследованным остается механизм организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел по выявлению и расследованию преступлений именно экономической направленности, не до конца разрешен вопрос о правовой природе взаимодействия в этой сфере, практически не анализировался вопрос об особенностях, формах и методах последнего. Указанные обстоятельства обусловили необходимость дальнейшего изучения обозначенной темы с учетом современных теоретико-правовых достижений науки управления.

**Объектом исследования** является совокупность общественных отношений, возникающих в процессе организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных при выявлении и расследовании преступлений экономической направленности.

**Предметом исследования** выступают нормативные правовые акты РФ:  
теоретические аспекты науки управления, уголовного права и процесса,  
оперативно розыскной деятельности, раскрывающие сущность и практические  
аспекты организации взаимодействия следователей и оперативных

уполномоченных органов внутренних дел по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности.

**Цель и задачи исследования.** Цель исследования заключается в разработке теоретических основ создания и функционирования в вопросах управления организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности и

выработке конкретных рекомендаций по совершенствованию данного механизма. В соответствии с указанной целью поставлены следующие задачи:

исследовать понятия, базовые положения взглядов организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности;

определить место и роль субъектов управления в процессе организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности;

проанализировать теоретико-правовые основы организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности;

выявить основные формы и методы организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности;

подготовить логические решения выявленных проблем и на этой основе выработка рекомендаций по совершенствованию организационного механизма взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности;

предложить основные направления правового совершенствования и эффективности организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности.

**Методология и методика исследования.** Являются общенаучные (диалектико-материалистический, анализ и синтез) и специальные методы познания (метод сравнительного правоведения, формально-логический, системно-структурный, метод толкования, формально-юридический). Использование этих

методов в совокупности позволило осуществить всесторонний и комплексный  
анализ предмета исследования, сделать теоретические обобщения,

сформулировать практические рекомендации и выводы. Указанные методы применялись в сочетании с методами объективности и всестороннего познания.

**Теоретическую** **основу** **исследования** составили фундаментальные

положения науки теории государства и права, управления, уголовного и уголовно-процессуального права. В работе использованы труды известных ученых-теоретиков: С.С. Алексеева, Н.А. Власенко, В.В. Ершова, В.Н. Корнева.

Содержание и результаты исследования базируются на трудах российских  
ученых-правоведов разных лет: Г.В. Атаманчука, В.Г. Афанасьева, С.В. Бажанова,  
И.С. Баженова, И.Л. Бачило, В.П. Божьева, Н.А. Бурнашева, Р.С. Белкина,  
В.В. Васильева, С.В. Валова, С.Е. Вицина, Б.Я. Гаврилова, Д.М. Гвишиани,  
И.Ф. Герасимова, В.Д. Граждан, В.Д. Зеленского, Г.Г. Зуйкова, А.Г. Елагина,  
А.П. Ипакяна, В.А. Козбаненко, И.И. Колесникова, А.П. Коренева,

А.И. Кравченко, А.М. Ларина, А.Е. Лунева, В.Д. Малкова, А.Ф. Майдыкова, А.А. Модогоева, Л.Н. Суворова, Ю.И. Тихомирова, В.И. Терещенко, В.Т. Томина, И.О. Тюрина, Г.А. Туманова, Р.С. Хакимова, Е.В. Цыпленкова, В.Е. Чиркина, А.В. Шмонина, Е.Ф. Яськова и других.

Отдавая должное ученым, посвятившим свои труды указанным проблемам, отметим, что современных, комплексных, научных исследований, освещающих не только теоретические аспекты, но и содержащих практические рекомендации в области использования специальных знаний организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности явно не достаточно, что обуславливает необходимость дальнейших научных разработок по выбранной теме исследования.

**Нормативной основой исследования** явились Конституция Российской Федерации, Федеральные законы Российской Федерации, законы Российской Федерации, указы президента Российской Федерации, постановления и

распоряжения правительства Российской Федерации, а также подзаконные нормативные правовые акты органов внутренних дел.

**Эмпирическая** **основа** **исследования** представлена результатами

проведенного автором исследования значительного числа правовых актов разного  
уровня и юридической силы, материалов законотворческой деятельности  
Министерства внутренних дел Российской Федерации официальные

статистические данные ГИАЦ МВД России; материалы информационно-аналитических обзоров по проблеме организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности; материалы собственных исследований автора, проведенных в правоохранительных органах Москвы, Санкт-Петербурга, Московской, Ростовской, Свердловской и Пензенской областей), на долю которых приходится 24,5% всех выявленных и расследованных уголовно-наказуемых деяний указанной категории.

Проанализированы результаты проведенного автором анкетирования и интервьюирования 343 респондентов, среди которых руководители следственных подразделений, их заместители, а также (старшие) следователи территориальных органов МВД России; руководители оперативных подразделений (их заместители) и (старшие) оперативные уполномоченные подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции; изучена следственная практика, представленная в материалах 188 архивных уголовных дел о преступлениях изучаемого вида.

В основу исследования также положены данные, полученные в результате исследований других авторов, в частности, заключительный отчет о научно-исследовательской работе по теме: «Организация деятельности органов предварительного следствия в системе МВД России по расследованию преступлений экономической направленности», выполненной в соответствии с п. 4.2.6 Плана научного обеспечения деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России на 2012 г.

Вышеуказанная эмпирическая база является основой для обоснования выводов и аргументации предложений, направленных на совершенствование организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности.

**Научная новизна диссертации** заключается в том, что оно является комплексным исследованием проблем организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности, выполненным в условиях существенно обновленного в последние годы федерального законодательства и ведомственной нормативной правовой базы.

В работе на основе изучения научных воззрений ведущих специалистов в области теории управления определен ряд научных понятий, составляющих теоретическую основу организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности и представляющих собой организационную систему.

В рамках исследования выделены наиболее устоявшиеся формы организации взаимодействия, проявляющиеся на этапах оперативной разработки, реализации материалов оперативно-розыскной деятельности, в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования, а также предложен комплекс рекомендаций по их совершенствованию.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Авторское определение понятия организации взаимодействия

следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности, под которым следует понимать основанный на федеральных законах и других нормативных правовых актах комплекс управляющих воздействий полномочных субъектов управления на объекты управления в целях придания их совместной деятельности по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности упорядоченного, согласованного характера по целям, месту и времени взаимодействия.

1. Аргументируется обоснование того, что определение субъектом управления (начальником органа внутренних дел) исходного момента организации взаимодействия при расследовании преступлений предполагает детальный анализ складывающейся следственной ситуации, поскольку в условиях деятельности органов внутренних дел управленческое решение можно охарактеризовать как основанный на законодательстве, анализе оперативной обстановки управленческий акт, содержащий постановку целей и задач, обоснование средств их достижения, принятый в установленном порядке и направленный на обеспечение совместной деятельности объектов управления.
2. Для обеспечения эффективности обозначена позиция автора о том, что следственно-оперативная группа как организационная форма взаимодействия не соответствует современным реалиям е практической реализации, поскольку: а) нет оснований для утверждения об административной независимости следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел, работающих в одном ведомстве (МВД России), и, тем более, в одном органе внутренних дел; б) указанные субъекты, выполняя совместные действия в составе следственно-оперативной группы, находятся в состоянии соподчинения («руководитель – подчиненный»). С учетом указанных аргументов предлагается использовать не термин «взаимодействие», а «содействие».
3. Обосновывается вывод о том, что законодательное отождествление (в уголовно-процессуальном законодательстве Российской Федерации) органов внутренних дел с 1) органами дознания и 2) органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность является методологической ошибкой, повлекшей за собой необоснованное отграничение оперативно-розыскной деятельности, как элемента дознания, от уголовно-процессуальной деятельности и оказывающей негативное влияние на характер управления оперативными уполномоченными органов внутренних дел в ходе их взаимодействия со следователями.
4. Сделан вывод что в качестве факторов, затрудняющих организацию взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных органов

внутренних дел по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности, выступают: а) неопределенность юридического статуса объектов управления, влияющая на пределы компетенции его субъекта, то есть начальника органа внутренних дел (руководителей следственного и оперативного подразделений); б) обладание оперативными уполномоченными правом следственных действий, а равно проведения оперативно-розыскных мероприятий, то есть полномочиями, превышающими функциональные возможности следователей (данное обстоятельство может провоцировать «конфликт статусов и интересов» в условиях следственно-оперативных групп, руководителями которых являются следователи).

1. Автор обосновывает, что дальнейшее увеличение субъектов управляющего воздействия на объекты взаимодействия в целях эффективности расследования преступлений не оправдано, поскольку ошибки и недостатки, имеющие место в следственной и оперативной практике, носят системный (распространенный и устойчивый) характер. При этом, если изначально рассматриваемые между ними взаимоотношения строятся неверно, то никакие дополнительные меры организационно-административного характера ожидаемого и долгосрочного результата не дадут. Решать данную проблему необходимо посредством нормативного правового регулирования научно обоснованной нагрузки и повышения качества подготовки высококвалифицированных кадров для системы МВД России.
2. Обосновывается необходимость по внесению изменений и дополнений в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»:

- ст. 1 изложить в следующей редакции: «Оперативно-розыскная  
деятельность – вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно  
оперативными уполномоченными оперативных подразделений

правоохранительных органов, а также их руководителями, уполномоченными на то настоящим федеральным законом, в пределах соответствующей компетенции посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты

жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств».

**Теоретическая значимость исследования** заключается в разработке и  
обосновании современных теоретико-правовых основ организации

взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности, в достижении единообразия понятийного инструментария, реализуемого в управленческой, уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности, в усилении роли руководителей органов внутренних дел, структурных подразделений при подготовке и принятии текущих и итоговых управленческих решений, ориентированных на повышение эффективности совместной деятельности названных субъектов на различных этапах оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности.

**Практическое** **значение** **исследования** определяется его общей

направленностью на совершенствование организации взаимодействия

следователей и оперативных уполномоченных по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности и состоит в том, что автором обобщены объективные закономерности указанного взаимодействия; обусловлена возможность использования предложений и рекомендаций, разработанных диссертантом применительно к повышению эффективности организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных в практике выявления и расследования преступлений экономической направленности, а также при внесении изменений и дополнений в уголовно-процессуальное и оперативно-розыскное законодательство Российской Федерации.

Результаты исследования могут быть применены при совершенствовании правоприменительной практики, в учебном процессе учреждений высшего образования при преподавании курсов теории управления, уголовно-процессуального и оперативно-розыскного права. Помимо этого полученные результаты могут быть восприняты при выполнении других исследований.

**Достоверность и апробация результатов исследования.** Достоверность  
выводов диссертационного исследования обусловлена изучением и критическим  
осмыслением трудов отечественных ученых, в которых нашли отражение  
вопросы организации взаимодействия следователей и оперативных

уполномоченных органов внутренних дел по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности.

Основные положения и рекомендации диссертационного исследования  
докладывались на заседаниях кафедры управления органами расследования  
преступлений Академии управления МВД России, а также на научно-  
практических конференциях: «Экономическая безопасность личности, общества,  
государства» (Всероссийская научно-практическая конференция, Санкт-

Петербург, 2014 г.); «150 лет Уставу уголовного судопроизводства России: современное состояние и перспективы развития уголовно-процессуального законодательства» (Международная научно-практическая конференция, Москва, 2014 г.); «Допрос: процессуальные и криминалистические проблемы» (Всероссийская научно-практическая конференция, Москва, 2014 г.); внедрены в образовательный процесс ФГКОУ ВО «Академия Следственного комитета Российской Федерации», АНО ВПО «Московский гуманитарно-экономический институт», в практику деятельности Главного следственного управления и Главного управления МВД России по Свердловской области, что подтверждается актами внедрения.

Наиболее значимые результаты исследования нашли отражение в 8 опубликованных работах, в том числе в 4 статьях, опубликованных в изданиях, включенных в Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## Правовые основы организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности

В соответствии с Конституцией Российской Федерации государственная власть в стране реализуется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10), в совокупности образующих систему, под которой в науке управления принято понимать нечто целое, состоящее из взаимосвязанных и взаимодействующих подсистем. Любую систему правомерно изучать в качестве составной части более общей суперсистемы и (одновременно) как вполне независимый самостоятельный объект.

Каждый элемент системы является структурно обособленной е частью, имеющей сво специфическое предназначение. Вместе с тем, не все элементы могут быть объединены в единую систему. В данном контексте речь идет лишь о тех, которые в состоянии в составе макросистемы способствовать решению общих для не задач.

Осознавая это, Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Государственная Дума Российской Федерации и другие органы законодательной и исполнительной ветвей власти, на протяжении последних десятилетий предпринимали усилия по стабилизации экономических отношений в стране, что отразилось и на уголовном законодательстве. Уголовный кодекс Российской Федерации в разделе VIII предусмотрел: главу 21 «Преступления против собственности», главу 22 «Преступления в сфере экономической деятельности» и главу 23 «Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях». Анализ представленных в них преступлений в аспекте их выявления и расследования, дает основания для выделения блока организационно управленческих, уголовно-процессуальных и оперативно-розыскных проблем, которые нуждаются в серьезной научной проработке.

Административный (управленческий) аспект незримо присутствует при реализации всех традиционных форм расследования преступлений экономической направленности, а также взаимодействия соответствующих субъектов. Наиболее отчетливо он проявляется в органах внутренних дел, предопределяясь качеством юридических норм, призванных структурировать алгоритм проводимых оперативных разработок, первоначальных проверок, а впоследствии и расследований.

В настоящее время оптимальному переустройству досудебного производства по уголовным делам о преступлениях экономической направленности препятствуют многочисленные, не всегда взаимосогласованные преобразования в системе МВД России, коснувшиеся Следственного департамента и Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции. Анализ статистических данных о работе органов предварительного следствия и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, позволяет прийти к выводу о падении таких формальных показателей, как количество лиц, задерживаемых в качестве подозреваемых и заключаемых под стражу в стадии предварительного расследования, раскрываемость преступлений, направляемость уголовных дел в суды и т.д.

В то же время организация взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности сопряжена со спецификой управления ими. Проявляется она, с одной стороны, в ограниченных уголовно-процессуальным и другими законами, а также нормативными правовыми актами, возможностях начальников территориальных органов внутренних дел различных уровней по административному вмешательству в процессуальную деятельность следователей, а с другой - в усеченных нормами права полномочиях по управляющему воздействию следователей на входящих в состав следственно-оперативных групп оперативных уполномоченных подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции.

Это подтверждается результатами проведенного диссертантом опроса сотрудников правоохранительных органов, которые показали, что лишь чуть более половины респондентов (следователей) и четверть респондентов (оперативных уполномоченных) устраивает сформировавшаяся в МВД России система организации взаимодействия в ходе выявления и расследования преступлений экономической направленности (см.: приложения 4, 5, 7).

Все сказанное особенно актуально в связи с широкой интерпретацией сотрудниками органов внутренних дел в своей оперативно-служебной практике понятия «следственно-оперативные группы», создание которых нередко отождествляется с потребностью в организационно-методических (по сути – штабных) функциях. В некоторых случаях понятие следственно-оперативной группы увязывается с постоянно действующими межведомственными рабочими группами, формируемыми для обеспечения многоступенчатой системы контроля за обоснованностью возбуждения уголовных дел1.

Конституция Российской Федерации продекларировала единство экономического пространства, свободу перемещения товаров и финансовых средств, а также поддержку конкуренции и предпринимательства (ч. 1 ст. 8), что, с одной стороны, активизировало хозяйственную деятельность физических и юридических лиц, а с другой - осложнило криминогенную обстановку в стране. Объясняется это взаимосвязью политики и безопасности, обнаруживаемой именно в той сфере, где дисфункции социальной системы создают опасность утраты е устойчивости и динамического равновесия2. В силу изложенного институты государственной власти, обусловливающие содержание государственно-правовой политики Российской Федерации в области борьбы с преступностью, функционируют на основе конституционного принципа разделения властей – структурообразующего и функционального принципа рациональной организации и взаимного контроля (ст. 10)1.

По мнению И.И. Бушуева, данная политико-правовая доктрина формировалась как теория о разумном контроле и равновесии политической власти. Вместе с тем, по его заключению, понимаемая в контексте рациональной административной организации, она известным образом ограничивала свободу общества и индивида перед е (власти) лицом2.

Подвергая оценке данную установку, необходимо учитывать е влияние на область непосредственного применения права, поскольку, исходя из е концептуальных положений, в контексте Указа Президента Российской Федерации от 18.02.2010 № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации»3, актуализировалась идея реорганизации МВД России (как органа исполнительной власти), которое, по состоянию на сегодняшний день сформировано по линейно-функциональному принципу и, по замыслу, подлежит кардинальным преобразованиям по следующим направлениям: - переориентация на приоритетную реализацию полицейских функций; - упрощение организационной структуры; - повышение эффективности управления;

## Формы организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности

Этого, собственно, никто и не утверждает, поскольку правомочия организации (здесь - органов внутренних дел) не могут возлагаться на их структурные подразделения, равно как и на отдельных должностных лиц, несмотря на нормативные правовые установления, содержащиеся в п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ и в ст. 1 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», рассматривающих понятия «орган» и «подразделение» в качестве взаимозаменяемых. Так, согласно п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ, к органам дознания отнесены и органы внутренних дел, и их структурные подразделения (отделы, отделения полиции). Вслед за УПК РФ ст. 1 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» провозглашает, что «Оперативно-розыскная деятельность – вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то настоящим Федеральным законом (далее – органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность), …». С позиций теории управления, отмеченные юридико-морфологические приемы в совокупности и по отдельности представляются недопустимыми, поскольку низводят смысловую нагрузку термина «организация» до уровня е внутриструктурного подразделения2 (в русском языке термин «орган» толкуется как государственное или общественное учреждение (организация), но не как должностное лицо)3.

К тому же принятие Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» восполнило правовой вакуум, имевшийся в законодательной регламентации оперативно-розыскной работы. До его легализации право соответст 53 вующих государственных органов на проведение на территории Российской Федерации оперативно-розыскных мероприятий было сформулировано в самых общих чертах лишь в уголовно-процессуальном законодательстве и в Законе Российской Федерации «О милиции»1.

С учетом положений, представленных в настоящем исследовании относительно органов дознания, совершенствование уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, по мнению диссертанта, возможно в следующем направлении: полицию из числа органов дознания исключить, поскольку, согласно Федеральному закону от 07.02.2011 «О полиции» она является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (ст. 4). В этом смысле п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ следовало бы изложить в следующей редакции:

Статья 40. Подразделения дознания.

1. Управления, отделы (отделения) дознания в качестве структурных подразделений входят в состав территориальных органов внутренних дел Российской Федерации, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в том числе территориальных и входящих в их структуру межрайонных, городских (районных) органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также иных органов исполнительной власти, наделенных в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности;…

В свою очередь, статью 1 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» желательно изложить в следующей редакции: «Оперативно-розыскная деятельность - вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными уполномоченными оперативных подразделений правоохранительных органов, а также их руководителями, уполномоченными на то настоящим федеральным законом, в пределах соответствующей компетенции посредством про-1 Об этом см. также: Токарев Е.В. О некоторых проблемах нормативно-правового регулирования оперативно-розыскной функции в управлении органами внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. М., 1994. С. 74. ведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств».

Развивая данную идею совершенствования законодательства, в Федеральном законе «О полиции» следует, в части, касающейся прав и обязанностей полиции, е полномочия, по аналогии с законом о милиции, развести, выделив среди них полномочия полиции общественной безопасности и полномочия криминальной полиции. В структуру полиции общественной безопасности входили бы подразделения дознания, должностные лица которых, строго говоря, должны быть единственными обладателями прав на производство первоначальных проверок, дознаний и неотложных следственных действий по уголовным делам, подследственным следственным органам. В этом смысле в п. 8 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» в общем контексте целесообразно было бы конкретизировать круг должностных лиц (дознавателей), полномочных в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, возбуждать уголовные дела, производить дознание по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым необязательно, выполнять неотложные следственные действия по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым обязательно.

Перечисленные обстоятельства обусловили несовершенство законодательной регламентации и ведомственного нормативного правового регулирования практики расследования преступлений экономической направленности силами нескольких следователей, что породило неопределенность соответствующих комментариев в уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной теории.

Так, обоснованно ратуя за выделение у руководителя следственной группы процессуальной и организационной составляющей, М.М. Шамсутдинов полагает, что «... полномочия начальника следственного отдела с точки зрения общеуправ 55 ленческого воздействия на расследование преступлений, несомненно, шире, нежели у руководителя следственной группы»1.

Данная констатация (верная по существу) исключает в принципе постановку вопроса о целесообразности законодательного наделения руководителя следственной или следственно-оперативной группы полномочиями руководителя следственного органа, с чем, на взгляд диссертанта, следует согласиться. Однако обобщение положительного опыта деятельности следственных и следственно-оперативных групп по выявлению и расследованию преступлений экономической направленности показывает, что одновременное возложение на их руководителей и организационных, и процессуальных функций является серьезной методологической ошибкой, существенно осложняющих организацию взаимодействия. Особенно при расследовании многоэпизодных уголовных дел о преступлениях, имеющих широкую географию и большое количество обвиняемых, когда руководитель группы, увлекаясь исключительно следственной работой, в состоянии потерять контроль над общей обстановкой расследования, вследствие чего плохо скоординирует уголовно-процессуальную и оперативно-розыскную деятельность входящих в не членов2.

## Взаимодействие следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел в стадии возбуждения уголовного дела

Данные, полученные диссертантом в ходе изучения архивных уголовных дел, показали, что практически в каждом третьем уголовном деле, возбуждавшемся по факту преступления экономической направленности, взаимодействие следователей и оперативных уполномоченных отсутствовало. Решение о создании следственно-оперативной группы, там, где оно имело место, и где это возможно было отследить по документам, принималось по истечении 10-и суток (срока раскрытия преступлений «по горячим следам»).

Одной из причин такого положения является отсутствие оптимально организованного взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных на этапе оперативно-розыскного документирования сообщения о преступлении, то есть при формировании и подготовке к реализации материалов оперативно-розыскной деятельности, особенно в условиях следственно-оперативных групп, в которых следователь должен выступать (не-) формальным лидером2.

На данные обстоятельства обращается внимание во многих административно-распорядительных документах, а также на совещаниях руководителей территориальных управлений (отделов) МВД России. Так, на оперативном совещании при начальнике УМВД России по Пензенской области от 18 августа 2014 года (протокол № 12) обращалось внимание, в частности на то, что за 7 месяцев текущего года две трети (70%) материалов первоначальных проверок из следственных подразделений возвращалось в подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции с письменными рекомендациями о необходимости проведения дополнительных оперативно-розыскных мероприятий, направленных на восполнение пробелов. Во многие следственные подразделения материалы первоначальных проверок предоставляются после регистрации рапорта об обнаружении признаков преступления в КУСП. Общий (типовой) вывод подобных оперативных совещаний сводится к рекомендациям, предписывающим принимать дополнительные меры, направленные на повышение уровня организации взаимодействия следователей с оперативными сотрудниками полиции на всех этапах документирования и расследования преступлений с целью «…формирования логично стройной системы собранных доказательств»1.

В определенной степени обусловливается сказанное тем, что в криминалистике понятия «управление» рассматривается: а) применительно, собственно, к деятельности следователей (поисковой, удостоверительной); б) в приложении к их коммуникативным, организаторским способностям, то есть к управлению деятельностью других участников расследования2.

Как уже отмечалось, описываемые отношения охватываются понятием «организация расследования преступлений», под которой принято понимать обеспечение субъектом управления нормального функционирования подчиненных органов, подразделений и их должностных лиц с момента получения сообщения о преступлении до направления прокурором уголовного дела в суд

Сказанное чрезвычайно важно для организующей деятельности как начальников органов внутренних дел (различных уровней), так и непосредственных руководителей (подразделений), в том числе временных формирований (следственно-оперативных групп), поскольку при развитой управляющей системе руководитель не осуществляет частные управленческие функции, выполняемые руководителями «среднего звена». За ним остаются только обязанности по координации деятельности подчиненных. Такую функциональную нагрузку, освобожднную от выполнения конкретных управляющих функций, в литературе называют администрированием2.

Именно в администрировании заключается смысл организаторской деятельности при подготовке и осуществлении взаимодействия на этапе опера тивной разработки, сущность которой А.А. Парамонов видит в динамичности, проявляющейся в непрерывном, планово-организационном процессе согласованности действий3.

Вместе с тем, следует осознавать, что управленческие отношения, и в этом их важная особенность, не могут нормативно регламентироваться полностью. Правовое регулирование и управление не совпадают по объему воздействия на объекты. Право регулирует не только управленческие, но и другие виды общественных отношений, а управление использует не только правовые средства управляющего воздействия. Более того, значительная часть отношений, складываю-1 Ефремова Е.А. Указ. дис. С. 32. щихся в процессе управления, не регулируется, да и не может регулироваться правом1. В определенной степени это касается и организации взаимодействия оперативных уполномоченных подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции со следователями в ходе оперативно-розыскного документирования сведений, поступающих в оперативно-розыскные органы.

Обзор нормативных правовых актов МВД России, регулирующих уголовно-процессуальную и оперативно-розыскную деятельность в ходе выявления и расследования преступлений экономической направленности, свидетельствует о превалировании в них формальных рекомендаций, сводящихся к тому, что следователи органов внутренних дел должны знакомиться с оперативными материалами органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, без указания источников и способов их получения. При этом предоставление «сыскных доказательств» (сведений, полученных оперативно-розыскным путм) субъектам доказывания и, прежде всего, следователям, допускается исключительно по уголовным делам, находящимся в их производстве, а не в ходе первоначальной проверки сообщений о преступлениях.

Между тем, в реальной практике потребность в ознакомлении следователя, к которому в перспективе поступят для расследования соответствующие материалы, возникает значительно раньше, а именно - на этапе проведения оперативно-розыскных мероприятий.

## Взаимодействие следователей и оперативных уполномоченных органов внутренних дел в стадии предварительного расследования

Отмеченные несоответствия позволяют утверждать, что проблема организации эффективного взаимодействия, представляющего собой основанную на законе, согласованную по целям, месту и времени совместную деятельность независимых друг от друга в административном отношении органов (должностных лиц), выражающуюся в наиболее целесообразном сочетании присущих их средств и методов, и направленную (при организующей роли следователя), на предупреждение, пресечение и расследование преступлений, сохраняет свою актуальность вплоть до настоящего времени.

Однако все известные дефиниции рассматриваемого феномена основной упор делают именно на административной независимости субъектов взаимодействия, что обосновывает постановку, как минимум, двух вопросов. Во-первых, возможно ли следователя и оперативного сотрудника полиции, взаимодействующих в условиях одного и того же (например, районного) отдела МВД России, считать административно независимыми? И, во-вторых, возможно ли оперативного сотрудника полиции, включенного в следственно-оперативную группу, считать административно независимым от е руководителя?

В силу изложенного нормативную правовую основу организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных полиции при выявлении и расследовании преступлений экономической направленности (международные договоры и соглашения Российской Федерацией, Конституция Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», Федеральный закон «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», Федеральный закон «О полиции» и некоторые другие законодательные и ведомственные нормативно-правовые акты) целесообразно усовершенствовать.

Обновление нормативных правовых актов, регулирующих организацию взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных полиции МВД России, особенно, в режиме следственно-оперативных групп, желательно осуществлять с учтом ряда общих условий: законность в деятельности субъектов (объектов) управления; своевременность и обоснованность инициации (подготовки и реализации) соответствующего управленческого решения; правильное определение персонального состава взаимодействующих субъектов; чткое установление пределов их полномочий и взаимной субординации; грамотное административное, уголовно-процессуальное и оперативно-розыскное документирование результатов совместной деятельности; неизменность состава группы и преемственность в работе е членов; организующая роль руководителя следственно-оперативной группы, сочетаемая с процессуальной самостоятельностью следователей и с автономностью оперативных уполномоченных подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции в выборе средств и методов оперативно-розыскной деятельности; единое согласованное планирование следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий; взаимный обмен информацией с соблюдением конспирации; постоянная координация действий.

Рациональная организация взаимодействия в оперативно-служебной практике органов внутренних дел предполагает вовлечение следователей в процесс формирования оперативных материалов и их подготовки к реализации, причем в некоторых случаях - с самого начала оперативно-розыскного документирования.

Подключение следователей к оперативной разработке следует считать полезным сразу же после подтверждения на оперативном уровне первичной информации о признаках преступления экономической направленности в пределах предоставленной ему компетенции.

Совместное обсуждение намечаемых оперативно-розыскных мероприятий и их результатов в состоянии нивелировать конфликты, неизбежные в условиях взаимной отстраненности традиционных субъектов взаимодействия.

Имеет свою специфику организация взаимодействия перечисленных субъектов и в стадии возбуждения уголовного дела, которая проявляется, во-первых, в том, что течение и исчисление е сроков осуществляться с момента регистрации сообщения о признаках преступления экономической направленности в КУСП дежурной части органа внутренних дел, что находится во взаимосвязи с учетно-регистрационной дисциплиной его субъектов.

Во-вторых, в качестве субъектов, осуществляющих первоначальную проверку (объектов управления), выступают следователи, дознаватели и оперативные (участковые) уполномоченные полиции, обладающие различными полномочиями по использованию возможностей оперативно-розыскных органов, юридический статус которых остатся несовершенным.

В-третьих, компетентный субъект управления, организующий взаимодействие рассматриваемых «объектов», должен обладать достаточными административно-распорядительными и процессуальными полномочиями в отношении них.

Организация расследования преступлений экономической направленности как система должна рассматриваться сквозь призму методологических подходов, к числу которых относятся: элементный, системно-структурный и функциональный.

С позиций теории управления проблема организации взаимодействия следователей и оперативных уполномоченных полиции в стадии предварительного расследования не должна освещаться в гипертрофированном ключе, предполагающем возможность и допустимость так называемого прокурорского руководства уголовным преследованием, поскольку указания на сей предмет в ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации» отсутствуют.