

К ВОПРОСУ О САНКЦИОНИРОВАНИИ ПРОВЕРОЧНОЙ ЗАКУПКИ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются организационные и правовые аспекты санкционирования проверочной закупки наркотических средств.

Ключевые слова: Европейский Суд по правам человека, система ведомственного санкционирования оперативно-розыскных мероприятий, проверочная закупка.

A. A. Pomelov

TO THE QUESTION OF AUTHORIZING VERIFICATION PURCHASE OF DRUGS

Abstract. This article deals with the organizational and legal aspects of authorizing verification purchase of narcotic drugs.

Keywords: The European Court of Human Rights, system of departmental authorization of operative-search activities, verification purchase.

Существующая система ведомственного санкционирования оперативно-розыскных мероприятий (далее — ОРМ) вообще и проверочной закупки наркотических средств в частности подверглась критике как со стороны ЕСПЧ, так и учёных.

Европейский Суд по правам человека в своих решениях регулярно отмечает недостатки ведомственного санкционирования. По делу «Худобин против России» Суд в своём постановлении отметил, что проверочная закупка была санкционирована простым административным решением структурного подразделения, которое впоследствии проводило операцию; в тексте этого решения содержалось очень мало информации относительно причин и целей запланированного ОРМ, а операция не находилась под судебным или каким-либо иным независимым контролем.

По делу «Веселов и другие» ЕСПЧ указал, что российская правовая база санкционирования проверочных закупок и контроля за ними ранее уже признавалась Судом недостаточной. При этом было отмечено, что ответственность полиции за действия её сотрудников и информаторов не может быть определена, прежде всего, из-за системного недостатка в виде отсутствия ясной и предсказуемой процедуры получения санкции на проверочные закупки.

Согласно обзору ЕСПЧ, проведённому в ходе рассмотрения указанного дела, в странах, находящихся в юрисдикции ЕСПЧ, кроме России, только в Ирландии и Великобритании осуществляется ведомственное санкционирование проверочных закупок. В других странах данную функцию

выполняют судебные органы (Болгария, Хорватия, Эстония, Лихтенштейн, Польша, Словения, Турция), а также прокуратура (Австрия, Бельгия). В некоторых странах (Румыния, Чехия, Германия, Франция, Литва, Македония, Португалия, Испания, Италия) санкционирование носит смешанный характер — осуществляется либо судом, либо прокурором в зависимости от стадии проверки, участников проверочной закупки и других обстоятельств. При этом орган, принявший решение о проведении проверочной закупки, зачастую проверяет не только её основание, но и ход ведения, осуществляет периодическую оценку полученных результатов [1, с. 84—85].

По делу «Лагутин и другие против Российской Федерации» Суд вновь обратил внимание, что уже выявлял, с его точки зрения, структурный характер проблемы. При этом указал, что система в принципе неадекватна и располагает к злоупотреблениям в отсутствие ясной и предсказуемой процедуры санкционирования проверочных закупок и оперативных экспериментов. Во всех последующих решениях ЕСПЧ [2], связанных с проведением проверочной закупки, Суд продолжил настаивать на своей позиции.

Такая критика была признана справедливой и в научном мире. Так, А. Е. Чечетин выразил следующую точку зрения по поводу данной проблемы: «Нельзя не согласиться с выводами ЕСПЧ, касающимися неэффективности ведомственного санкционирования ПЗН, о чём свидетельствуют и материалы конституционных жалоб. В них обращается внимание на то, что вопреки законодательному установлению, согласно которому рассматриваемое ОРМ проводится на основании постановления, утверждённого руководителем органа, осуществляющего ОРД, такие постановления, как правило, утверждаются их заместителями и нередко должностными лицами, исполняющими обязанности заместителей, но не наделённых соответствующими полномочиями. Произвольное понижение ранга должностного лица, санкционирующего ПЗН, приводит к снижению ответственности исполнителей и создаёт условия для злоупотреблений. Из материалов жалоб усматриваются факты вынесения постановлений о ПЗН после их фактического проведения, отсутствия в постановлениях сведений об объектах проводимых мероприятий, их месте и времени и т. д.» [3, с. 24].

Опираясь на эти доводы, учёный предлагает отойти от ведомственного санкционирования проверочной закупки: «В этих правовых реалиях выводы и рекомендации ЕСПЧ должны послужить сигналом законодателю о необходимости установления независимого предварительного контроля за проведением ПЗН, который, на наш взгляд, мог бы быть возложен на органы прокуратуры» [3, с. 24].

Схожее предложение выразил М. В. Лапатников. Одним из критериев отграничения провокации от правомерного оперативно-розыскного мероприятия учёный указал надлежащую процедуру санкционирования ОРМ и в этой связи отметил: «Данный критерий относится, прежде всего, к проверочной закупке и оперативному эксперименту и выражается в требовании ЕСПЧ обеспечить санкционирование этих мероприятий не «простым административным решением органа, который затем провёл

данную операцию», а решением судьи или прокурора» [4, с. 98].

Со своей стороны, мы не можем в полной мере согласиться с подобной аргументацией и предлагаемыми путями решения проблемы. Обратим внимание на тот факт, что А. Е. Чечетин подверг критике не саму систему ведомственного санкционирования, а практику её реализации. Указанные нарушения, на наш взгляд, обусловлены имеющим место в ряде случаев низким уровнем правовой подготовки и профессионализма, как самих оперативных сотрудников, так и их руководителей, ненадлежащим их отношением к своим обязанностям. Но это применительно к рассматриваемому вопросу не системный недостаток, а проблема исполнителей «на местах». Санкционирование проверочной закупки неуполномоченным руководителем, вынесение постановления после проведения мероприятия, фальсификация материалов, ненадлежащее качество самого постановления (отсутствие в нём сведений об объектах проводимых мероприятий, их месте и времени и т. д.) — это очевидные нарушения, которые вообще не должны доходить до уровня Конституционного Суда, Верховного Суда России. Если они не устраняются по каким-либо субъективным причинам на ведомственном уровне, то они должны выявляться в ходе возбуждения уголовного дела, в процессе его предварительного расследования, при осуществлении прокурорского надзора, как за оперативно-розыскной, так и процессуальной деятельностью, в ходе судебного следствия в первой инстанции. Если и вести речь о системной проблеме, говоря о проявлении указанных выше недостатков, то это не проблема ведомственного санкционирования, это системная проблема качества оперативной работы, следственной работы, прокурорского надзора, судебной деятельности.

Довод о «простом административном решении органа, который затем проводит данную операцию» также вызывает возражения. В данном случае можно вновь привести изложенные выше аргументы. Кроме того, следует обратить внимание, как было рассмотрено выше, санкционирование такого мероприятия, как проверочная закупка, носит не только правовой, но и в значительной мере тактический характер. Принимая решение о проведении проверочной закупки, руководитель может и обязан вникать во все её аспекты. Руководитель органа внутренних дел имеет возможность оценивать оперативно-тактическую ситуацию изнутри. Например, он имеет возможность проанализировать:

— оперативный источник информации; характеристику источника, качество его работы, добросовестность, заинтересованность, достоверность предоставляемой ранее информации;

— качество и полноту оперативной работы (оперативной проверки, разработки), проведённой до принятия решения об осуществлении проверочной закупки;

— актуальность и целесообразность проведения проверочной закупки, с точки зрения возможности достижения её задач другими методами, преждевременности её проведения и т. д.

В ещё большей степени изложенное выше имеет значение при

проведении повторных проверочных закупок. Следует при этом учитывать рассмотренную выше тенденцию оценки правомерности проверочной закупки, в том числе через критерий полученных по её итогам результатов.

Мы осознаём, что оппоненты могут привести и свои контраргументы. В частности, указать на то, что процедура прокурорского или судебного санкционирования проверочной закупки должна включить в себя этап согласования с руководителем органа, уполномоченного на осуществление ОРД. И на этом этапе руководитель должен проводить соответствующую оценку. Но не приведёт ли это к тому, что судьи (прокуроры) будут принимать решения аналогично «простому административному решению»? Возможности вникнуть во все аспекты ситуации у данного лица объективно ниже. Оно не является субъектом оперативно-розыскной деятельности, соответственно, тактические аспекты будут уходить от внимания. Более того, на ознакомление будут представляться только те документы, которые предоставит инициатор мероприятия. Как показывает уже существующая практика судебного санкционирования ОРМ, зачастую это постановление руководителя органа, осуществляющего ОРД и справочная информация, составляемая самим оперативным сотрудником. Время на ознакомление с ситуацией также будет ограничиваться временем приёма и принятия соответствующего решения. У руководителя есть возможность следить за развитием ситуации с момента получения первичной оперативной информации до непосредственного принятия решения о проведении проверочной закупки.

Вместе с тем критика ЕСПЧ отчасти справедлива. В отличие от процедуры судебного санкционирования, процедура ведомственного получения разрешения на проведение ОРМ ни на уровне закона, ни на уровне ведомственных нормативно-правовых актов МВД России фактически не получила надлежащей регламентации. В этой связи процедура ведомственного санкционирования должна найти своё отражение в отдельной статье ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». В данной процедуре должны найти отражение следующие положения:

— инициатор проведения оперативно-розыскного мероприятия обязан предоставить руководителям оперативного подразделения и органа, осуществляющего ОРД, материалы, обосновывающие законность и необходимость проведения данного мероприятия;

— постановление о проведении ОРМ должно быть согласовано с руководителем оперативного подразделения инициатора проведения мероприятия;

— при вынесении постановления руководитель органа, осуществляющего ОРД, должен проверить обоснованность проведения оперативно-розыскного мероприятия;

— для оценки обоснованности проведения мероприятия руководителю органа, осуществляющего ОРД, должны быть предоставлены оперативно-служебные документы, содержащие основание и подтверждающие обоснованность проведения ОРМ, включая соответствующие дела оперативного учёта в полном объёме;

— рассмотрение материалов для решения вопроса о проведении ОРМ

должно осуществляться незамедлительно руководителем органа, осуществляющего ОРД, в присутствии оперативного сотрудника, являющегося инициатором мероприятия, и руководителя оперативного подразделения, согласовавшего его проведение;

— срок действия вынесенного постановления исчисляется в сутках со дня его вынесения и не может превышать шести месяцев, если иное не указано в самом постановлении;

— при необходимости продления срока действия постановления или проведения повторного ОРМ, руководитель выносит отдельное постановление на основании вновь представленных материалов;

— отказ руководителя органа, осуществляющего ОРД, должен быть мотивирован и содержать рекомендации, касающиеся достижения целей отклонённого ОРМ, путём проведения иных оперативно-розыскных мероприятий, использования иных оперативных сил и средств, и (или) рекомендации, направленные на достижение обоснованности проведения отклонённого ОРМ.

Список использованной литературы

1. Семенчук В. В. К вопросу об основаниях проведения ОРМ «проверочная закупка» и их судебная оценка // Наука и практика. — 2015. — № 1 (62). — С. 84—85.
2. «Еремцов и другие против России» 2014 г., «Сергей Лебедев и другие против России», «Егоров и другие против России» 2016 г. и др.
3. Чечетин А. Е. Обеспечение прав личности при проведении проверочных закупок наркотиков // Вестн. СибЮИ ФСКН России. — 2015. — № 2 (19). — С. 24.
4. Лапатников М. В. Теоретико-прикладные вопросы отграничения провокации от правомерного оперативно-розыскного мероприятия с учётом практики Европейского суда по правам человека // Вестн. Нижегород. акад. М-ва внутр. дел России. — 2014. — № 2 (26). — С. 97—104.