

Содержание:

image not found or type unknown



Введение

Признание общечеловеческих ценностей для правовой науки и практики чрезвычайно важно. Ведь именно эти ценности тесно соединяют право с нравственностью, возрождают во всей полноте такие категории, как совесть, справедливость, честь, достоинство, милосердие.

История России феноменальна. Изучение проблем преступности в России, ее профилактики имеет тоже богатую историю.

Возникновение оперативно-розыскной деятельности, как и расследования, было обусловлено социальной необходимостью борьбы с преступностью. При этом практическая оперативно-розыскная деятельность появилась несколько раньше следственной.

Сущность оперативно-розыскной деятельности с самого начала связывалась с осуществлением общеуголовного розыска или сыска преступников гласными и, главным образом, негласными методами.

Масштабы и темпы роста преступности сделали ее одним из основных факторов, препятствующих осуществлению социальной реформы, порождающих у граждан чувство тревоги за свою жизнь и благополучие, снижающих доверие к органам власти и управления, к проводимой государством политике, напрямую угрожает российским стратегическим интересам и национальной безопасности. Одним из наиболее существенных факторов, определяющих криминальную ситуацию, является ослабление социального контроля над преступностью. Существовавшая ранее система контроля за личностью ушла в прошлое, новая же, адекватная современной криминогенной ситуации в России, пока не построена.

Правоохранительная система, несущая основное бремя контроля за преступностью, переживает кризис, обусловленный, с одной стороны, определенным разрушением кадрового ядра, а с другой – снижением доверия населения, правовым нигилизмом. Решение проблем борьбы с преступностью и ее профилактики невозможно без комплексного использования сил, средств и методов различных отраслей знаний. Мы рассматриваем Историю становления и развития субъектов оперативно-

розыскной деятельности в России в неразрывной связи с историей становления и развития российской государственности. Следовательно, основные периоды развития правового регулирования ОРД в основном совпадают с этапами формирования российской государственности.

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В истории России можно выделить (с известной долей условности) три базовых периода правового регулирования оперативно-розыскной деятельности: Правовая регламентация сыскной работы в Российской Империи (XVIII в. – начало XX в.).

В данном пункте можно выделить еще несколько значимых этапов:

регламентация розыска до преобразований Петра I;

правовая регламентация розыскной работы со времени преобразований Петра I и до 60 - х годов XIX в.;

нормативно-правовое регулирование оперативно-розыскной деятельности с 60-х гг. XIX в до начала XX в (до марта 1917 г.).

Правовое регулирование оперативно-розыскной деятельности в советский период (середина 1918 г. – август 1991г.).

Второй, советский период разделен на четыре достаточно значимых этапа:

середина 1918г. – 1930 г.; 1931 г. – 1952 г.; 1953 г. – середина 70-х г.г.; середина 70 - х г.г. – август 1991г.

Правовое регулирование ОРД в современный (постсоветский) период (с марта 1992 г. по настоящее время).

Наряду с указанными основными периодами в нормативной регламентации оперативно-розыскной деятельности, в XX столетии нами выделяются еще два, относительно кратковременных, но весьма содержательных (условно названных переходными) периода:

1) с момента отказа Временного правительства от нормативных правил розыска царской России и до установления в Советской России собственных нормативно-правовых рамок негласной розыскной работы (март 1917 г. – середина 1918 г.);

2) период современной "смены вех", т.е. период постепенного замещения

нормативных актов Советского Союза российскими нормативными актами и, одновременно, регламентация оперативно-розыскной работы не в подзаконных актах, а на уровне законов (август 1991 г. – март 1992 г.).

Таким образом, история становления и развития субъектов ОРД в России в XVIII – XX вв. насчитывает три основных периода.

Анализ содержания соответствующих нормативных актов свидетельствует о зависимости выбора властями того или иного уровня правового регулирования сыскной работы от социально-политической и экономической обстановки в стране. С ростом демократических завоеваний уровень правовой регламентации негласной работы правоохранительных органов и спецслужб неуклонно возрастал и, наоборот, с началом очередной полосы внутренних потрясений, войн и т.п. законодатель, как правило, ужесточал правовой режим негласной работы этих органов и служб.

1.1 Развитие оперативно-розыскной деятельности с преобразований Петра I до 60 - х г. XIX в

История правовой регламентации сыскной работы на Руси начинается с XVIII в. Еще в первой редакции "Русской Правды" ("Суд Ярослава") упоминалось о таких формах розыска, как "свод" и "гонение следа" (описанном в ст. 77 Пространной правды. В условиях, когда древнее Русское государство еще не имело специальных органов уголовного розыска, правило "куда приведет след, там и находится преступник" позволяло осуществлять розыск без представителей государственной власти. Они являлись прообразом будущего уголовного розыска (проводимого как в рамках современного уголовного процесса, так и в ходе оперативно-розыскной деятельности.). Однако какраз с преобразований Петра I , направленных на формирование новой государственности, становится наиболее заметной тенденция на усиление регламентации тайной сыскной работы (понимаемой в "широком" смысле слова), впоследствии названной оперативно-розыскной.

Именно в годы правления Петра I предпринимается попытка ввести регулярную полицию, создается орган политической полиции – Тайная канцелярия розыскных дел (1718 г.) [См.,ВеретенниковВ.И. Из истории Тайной канцелярии. 1731 - 1762, Харьков, 1911; Гурлянд И.Я. Приказ великого государя Тайных дел., Ярославль,1902; Российское законодательство X - XX веков. В 9-ти томах.,Т. 4., М.,

Юрид. лит-ра., 1986.], восстанавливается институт сыщиков[См., Крылов И.Ф. , Бастрыкин А.И. Розыск, дознание, следствие., Л., Изд-во Ленинград.ун-та.,1984, С.90.] и, кроме того, издается инструкция (1719 г.), которая разрешала создавать розыскные команды из военнослужащих[См., Крылов И.Ф., Бастрыкин А.И. Указ.соч., С.90]. Разведывательная работа именно в эти годы впервые приобретает правовую основу. Однако эти акты не предназначались для регламентации собственно ОРД, и поэтому нет достаточных оснований утверждать о наличии системного подхода в правовом регулировании негласной работы в это время. Основным нормативным актом этого периода является изданный в 1782 году Устав благочиния, или Полицейский. Он содержал важные правила организации полиции, а также положения, касающиеся компетенции полицейских органов (в частности, на полицию возлагались обязанности по контролю за общественными организациями). По мнению некоторых ученых, именно Устав благочиния окончательно отделил судебную власть от следственно-розыскной, а последняя была передана в руки общей полиции. Причем Устав не потерял значения и в начале XIX в.

В первой половине XIX в., т.е. до известной судебно-правовой реформы 60 - х годов, было принято еще несколько актов, в той или иной мере регламентировавших розыск: "О средствах к исправлению полиции в городах", "Учреждение и наказ министру полиции" и Положение о земской полиции 1837 года. Вместе с тем в первой половине XIX в. компетенция полиции оставалась в основном той же, что и ранее.

1.2 Оперативно-розыскная деятельность во второй половине XIX в. - начале XX в. (до марта 1917 г.)

Со второй половины XIX в. и до начала XX в. отмечаются две волны нормативно-правовых преобразований полицейской системы, которые непосредственно затронули организацию розыскной работы: реформы 1862 г. и 1880 г. Если важнейшей причиной первой "волны" являлась крестьянская реформа 1861 г., то вторая была вызвана желанием Александра II "положить предел беспрерывно повторяющимся покушениям дерзких злоумышленников поколебать в России государственный и общественный порядок" (О создании Верховной распорядительной комиссии по охране государственного и общественного

спокойствия: Указ // ПСЗ. Собр. 2. Т.55 № 60492). Поэтому совершенствование правовой регламентации сыскной работы проходило под знаком разработки более действительных правил борьбы с нарастающей революционной деятельностью. В это время принимается серия нормативных актов.

В частности, в Положении о негласном полицейском надзоре (1882г.) предусматривалось проведение полицией негласного надзора как способа предупреждения государственных преступлений посредством наблюдения за лицами сомнительной благонадежности.

Еще в начале XX в. в России уголовный сыск, важнейшая часть оперативно-розыскной деятельности, было урегулировано Законом от 06 июля 1908г. "Об организации сыскной части". В соответствии с ним в 89 городах Российской Империи в структуре полицейских управлений для производства розыска по делам общеуголовного характера как в городах, так и в уездах были образованы сыскные отделения. Законом предусматривался контроль со стороны прокуроров за деятельностью сыскных отделений. Причем первые вправе были давать поручения чинам сыскных отделений по производству розыска. Кроме того, в Законе были сформулированы задачи сыскных отделений. Ими являлись производство розыска по делам общеуголовного характера. Наряду с этим сыскные отделения обязаны были проводить дознание по преступлениям, а также выполнять отдельные поручения не только прокуроров, но и судебных следователей. Таким образом, совершенствующаяся полицейская практика начала XX в. с неизбежностью привела к необходимости регулирования отношений в оперативно-розыскной деятельности на законодательном уровне, то, что и произойдет через восемьдесят с небольшим лет, оперативная практика наших дней приведет к такому же выводу и современного российского законодателя.

Отметим, что временные границы окончания этого этапа правового регулирования оперативно-розыскной деятельности не совпадают с датой свержения самодержавия и победы Февральской буржуазно-демократической революции 23 - 27 февраля 1917 г., т.к. отдельные нормативные акты, регламентирующие сыскную работу, формально не были отменены и продолжали действовать еще некоторое время.

1.3 Первый переходный период (март 1917г.-середина 1918г.)

Его характерными чертами являлись следующие:

Во-первых, временное буржуазно-демократическое правительство под давлением широких революционных масс вынуждено было отменить царские нормативные акты о "широкой" оперативно-розыскной деятельности, в частности Положение о контрразведывательных отделениях и "Наставление по контрразведке в военное время". Им же были ликвидированы политическая полиция и жандармерия (военная контрразведка осталась нетронутой).

Кроме того, учитывая значимость такого звена полиции, как сыскные отделения, Временное правительство предложило их не "упразднить, а передать в ближайшем будущем Министерству юстиции

Во-вторых, первые месяцы после Великой Октябрьской социалистической революции (до середины 1918 г.) в Советской России негласная работа вообще не регламентировалась. Ее регулирование проводилось на основе "революционного сознания". Наряду с этим оригинальным "правовым" источником применялись также правила Временных положений.

Вместе с тем следует отметить, что уже в июле 1917 года в столице создается Управление уголовного розыска. Причем розыск и следствие ведутся в рамках общего суда и местного самоуправления.

1.4 Оперативно-розыскная деятельность в советский период (середина 1918 г. - август 1991 г.)

За более чем семьдесят лет правления Советской власти в правовом регулировании негласной оперативной работы можно выделить несколько самостоятельных этапов.

Первый этап (середина 1918 г. - 1930 г.) - это период возникновения и становления правового регулирования оперативно-розыскной деятельности в Советской России. Точную дату отсчета данного периода установить достаточно сложно, т.к. в начале своей деятельности органы ВЧК не имели агентурного аппарата. Его создание было официально разрешено лишь после решения Президиума ВЧК в феврале 1918 года и лишь спустя несколько месяцев органы ВЧК начали устанавливать внутреннее

агентурное наблюдение в антисоветских партиях, организациях, группах и на особо важных объектах. Поэтому условно начало этого этапа определено с середины 1918 года.

Субъекты оперативно-розыскной деятельности: органы ВЧК – ГПУ при НКВД РСФСР – ОГПУ при СНК СССР и оперативно-розыскные подразделения рабоче-крестьянской милиции НКВД. Отметим, что до октября 1918 года центрального аппарата уголовного розыска вообще не существовало, и руководили оперативно-розыскными органами местные советы. Впоследствии, в 1922 году уголовный розыск был выведен из органов милиции. В центре же было создано Управление уголовного розыска, ведавшее оперативно-розыскной деятельностью на всей территории РСФСР. В дальнейшем органы уголовного розыска неоднократно подвергались реорганизации. Причем "политика Коммунистической партии всецело определяло направления и формы борьбы ВЧК с врагами Советской власти, а претворение в жизнь политической линии партии составляло главное содержание всей деятельности чекистских органов".

В это время происходит трансформация взглядов власть имущих на предназначение негласной работы. От попыток воплотить на практике принцип "цель оправдывает средства" и направить деятельность ВЧК на беспощадную борьбу с контрреволюцией – до реализации нормативно-правовых установок по осуществлению негласного надзора за "против советскими политическими партиями, группами и лицами", пересечением всякого рода контрреволюционных явлений, а также шпионажа, спекуляции, бандитизма и преступлений по должности.

Объективные и субъективные факторы, наиболее повлиявшие на суть, содержание и форму правового регулирования оперативно - розыскной деятельности.

Среди них отметим следующие:

совершение Великой Октябрьской социалистической революции;

гражданская война и разруха в стране, разгул политического бандитизма и преступности в целом;

принципиальная смена приоритетов в уголовно-правовой политике Советского государства по сравнению с политикой царского самодержавия и установками буржуазно-демократического Временного правительства;

практическое преодоление заблуждений коммунистической теории о необходимости отказа от применения негласных сил и средств в оперативно-розыскной деятельности;

образование в 1922 году Союза ССР и т.д.

Второй этап (1931 – 1952 г.г.) – это период реакции и его господства в правовом

обеспечении ОРД. Хотя уже со второй половины 20 - х годов организационно-правовые изменения и развития авторитарного политического режима (в том числе в спецорганах, осуществлявших ОРД), точкой отсчета данного этапа правового регулирования негласной работы автором выбрана дата принятия Инструкции по учету и агентурной разработке антисоветских и контрреволюционных элементов по линии Секретно-политического отдела (объявлена приказом ОГПУ № 298/175 в июле 1931 г.). По существу правовое регулирование ОРД было переориентировано и подчинено цели и задачам карательно-репрессивной политики государства, т.е. острейшей отечественной контрразведки направлялось во внутрь страны на борьбу с такназываемыми "враждебными силами".

Среди предпосылок к переходу на данный этап правового регулирования ОРД следует выделить усиление влияния диктата И.В. Сталина в коммунистической партии и государстве, фактическое подчинение органов безопасности интересам одной личности.

Субъекты, осуществляющие ОРД.

На данном этапе происходила бесконечная трансформация специальных служб и правоохранительных органов. До 27 декабря 1932 г. существовала самостоятельная деятельность ОГПУ и рабоче-крестьянской милиции НКВД проводилась и единая работа специальных служб и правоохранительных органов. Например, постановлением ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. был образован общесоюзный Народный комиссариат внутренних дел. ОГПУ вошло в его состав как Главное управление контрразведки Наркомата обороны СССР "Смерш", МГБ, КГБ – вот далеко не полный перечень названий субъектов, осуществлявших ОРД на этом довольно непродолжительном историческом этапе.

Среди нормативных актов, регулирующих ОРД данного периода назовем постановление Политбюро ЦК ВКП(б) от 03 февраля 1941 г. "О разделении Наркомата внутренних дел СССР на два наркомата". В указанном постановлении были изложены полномочия НКГБ по осуществлению ОРД (в "широком" смысле слова).

На НКГБ возлагались задачи по:

ведению разведработы за границей;

борьбе с подрывной, шпионской, диверсионной, террористической деятельностью иностранных разведок внутри СССР;

оперативной разработке и ликвидации остатков всяких антисоветских партий и контрреволюционных формирований среди различных слоев населения СССР и пр.;
охране руководителей партии и правительства.

Характерные черты и особенности данного этапа.

Во-первых, правовое регулирование оперативно - розыскной деятельности полностью переориентировано на решение задач по укреплению личной власти И.В. Сталина.

Во-вторых, бурно протекал процесс подчинения порядка регламентации оперативно-розыскной деятельности целям карательной политики государства.

В-третьих, именно в это время произошла окончательная трансформация и закрепление в нормативных актах не правовых положений (прежде всего - о политическом преследовании и проведении "актов возмездия").

В-четвертых, на практике фактически игнорировались "устаревшие" положения нормативных актов о прокурорском надзоре за негласной работой (в частности, за оперативно-розыскными мерами органов дознания).

Третий этап (1953 – середина 70 - х годов). За этот временной отрезок происходит постепенный отказ власть имущих от порочной практики закрепления произвола в нормативных актах, регламентирующих ОРД, что являлось характерным для периода культа личности И. В. Сталина. Именно в январе 1953 года выходит постановление ЦК КПСС "Об органах МГБ", в соответствии с которым органы госбезопасности были в очередной раз отделены от органов внутренних дел, а в сентябре того же года произошла ликвидация Особого Совещания при МВД СССР. Субъектами, осуществляющих ОРД, являлись МГБ – КГБ при СМ СССР и МООП – МВД СССР.

Характерные черты и особенности данного этапа:

формирование двух различных нормативно-правовых ведомственных платформ (в МВД и КГБ при СМ СССР), предназначенных регулировать единую по сути оперативно-розыскную деятельность;

закрепление в ст. 29 Основ уголовного судопроизводства СССР и союзных республик и в аналогичных статьях Уголовно-процессуальных кодексов союзных республик правил об обязанностях органов дознания по осуществлению оперативно - розыскной деятельности;

отказ от нормативного закрепления тотального беззакония, характерного для предыдущего периода правового регулирования ОРД;

нормативно-правовое закрепление попыток законодателя возродить вневедомственный (прокурорский) надзор за законностью ОРМ, применяемых органами дознания.

Четвертый или последний этап в советской истории (середина 70 - х годов – август 1991 года.) – это период стабилизации правового регулирования ОРД и, одновременно, время подготовки "революционных" изменений ее правовой регламентации.

Субъектами, осуществляющих ОРД, являлись органы внутренних дел и безопасности (последовательно КГБ при Совете Министров СССР, КГБ СССР и межреспубликанская служба безопасности).

После создания в середине 70 - х годов "фундаментальных правовых основ агентурной работы" ее правила существенно не менялись на протяжении более чем десятилетия (во всяком случае, в органах безопасности), хотя объективная необходимость в этом имелаась.

Застойные тенденции в правовом регулировании ОРД фиксировались на уровне ведомств, но далее этого, как свидетельствует история, дело почти не двигалось. Отдельные просчеты, имевшие место в оперативной работе, стали перерастать в нечто большее.

Особенности правового регулирования ОРД на данном этапе:

отсутствие современных изменений в основных правовых положениях;

продолжающаяся ведомственная разобщенность нормативно-правовой регламентации единой сыскной работы;

обилие внутриведомственных нормативных актов, порой, по-разному регулирующих схожие (или не тождественные) ситуации ОРД;

появление "первых ласточек" предстоящего законодательного регулирования основных нормативных положений ОРД – закрепление нормативных положений об осуществлении оперативно-розыскных мероприятий в нескольких законодательных актах (Основах уголовного судопроизводства, Закона СССР "О Государственной границе СССР" и "Об органах государственной безопасности в СССР", а также в Законе РСФСР "О милиции").

Заключение

В настоящее время ситуация с правовым регулированием оперативно-розыскной деятельности изменяется в сторону признания правил, действующих в цивилизованных странах. Тем не менее, пока нельзя утверждать, что

законотворческий процесс закончен и определены как оптимальные границы правового регулирования оперативно-розыскной деятельности, так и его уровни. Необходимо отметить, что российское законодательство в указанной сфере правового регулирования только формируется. Среди ученых нет единства, что под ним понимается. Поэтому для лучшего уяснения разнообразия теоретических воззрений, полагаем, можно свести к двум позициям:

во-первых, законодательство в области оперативно-розыскной деятельности (иначе – оперативно-розыскное законодательство), понимаемое в "узком" смысле слова; во-вторых, понимаемое в "широком" смысле слова.

Оперативно-розыскное законодательство в "узком" смысле слова – это совокупность федеральных законов России, которые содержат правовые нормы, регулирующие группы однородных общественных отношений между лицом и государством в процессе защиты человека и общества от преступных посягательств путем применения специальных методов, сил и средств и совершения оперативно-розыскных действий.

Оперативно-розыскное законодательство в "широком" смысле слова – это формирующийся межотраслевой комплексный нормативно-правовой институт. Его составляет совокупность законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации высшей (после законов) юридической силы. Эти акты содержат правовые нормы, регулирующие группы однородных общественных отношений между лицом и государством в процессе обеспечения безопасности человека и общества путем применения специальных методов, сил и средств и совершения оперативно-розыскных действий, если иными мерами нейтрализация угроз жизненно важным интересам человека и общества объективно затруднена или невозможна.

Список ЛИТЕРАТУРЫ

1. Маркушин А.Г. Оперативно-розыскная деятельность - необходимость и законность. Нижний Новгород, 1997. – 234 с.
2. Елинский В.И., Исаков Б.М. Становление и развитие уголовного сыска в России (X -нач. XX в.). М., 1998. – 296с.
3. Матненко Т.А. Сыскная полиция в России во второй половине XIX - начале XX в.: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994. – 314с.
4. Шумилов А.Ю. Об уголовно-розыском праве в России. М., 1998. – 197с.

5. Овчинский С.С. Основы оперативно-розыскной деятельности в борьбе с организованной преступностью // Основы борьбы с организованной преступностью. М., 1996. – 259с