

ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

А. В. Федоров, А. В. Шахматов

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
СОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАН
ОРГАНАМ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМ
ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНУЮ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

ЮРИДИЧЕСКИЙ
ЦЕНТР

Оперативно-розыскная деятельность

Александр Федоров

**Правовое регулирование
содействия граждан органам,
осуществляющим оперативно-
розыскную деятельность**

«Юридический центр»

2005

ББК 67.401.213

Федоров А. В.

Правовое регулирование содействия граждан органам,
осуществляющим оперативно-розыскную деятельность /
А. В. Федоров — «Юридический центр», 2005 — (Оперативно-
розыскная деятельность)

ISBN 5-94201-442-4

[Публикуемая работа](#) – одно из первых исследований в открытой научной литературе вопросов правового регулирования содействия граждан органам – субъектам оперативно-розыскной деятельности. Монография основана на имеющейся литературе, обширном нормативно-правовом материале и документальных источниках, ранее не доступных широкому кругу читателей. В приложениях даны тексты редких документов из истории оперативно-розыскной деятельности и сыска, а также текст действующего Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. Для всех интересующихся вопросами правового регулирования оперативно-розыскной деятельности и историей ее развития.

ББК 67.401.213

ISBN 5-94201-442-4

© Федоров А. В., 2005

© Юридический центр, 2005

Содержание

Введение	6
Глава 1. Периодизация развития российского законодательства об оперативно-розыскной деятельности	11
Глава 2. Возникновение сыска в Древнерусском государстве и правовая регламентация в X–XVII вв. использования содействия населения в розыске преступников	19
Глава 3. Правовая регламентация сыскной работы в Российской империи и содействия населения органам сыска в период с XVIII в. по 1880 г.	27
Конец ознакомительного фрагмента.	30

Александр Федоров, Александр Шахматов
Правовое регулирование содействия
граждан органам, осуществляющим
оперативно-розыскную деятельность

© А. В. Федоров, А. В. Шахматов, 2005

© Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005

Введение

Настоящая работа посвящена комплексному исследованию вопросов правового регулирования содействия граждан органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность.

Глубокие социально-экономические преобразования в Российской Федерации вызвали в последние годы резкий рост преступности¹. Так, если в 1985 г. в России было зарегистрировано 1 416 935, в 1989 – 1 619 181², а в 1990 – 1 839 451³ преступление, то в 1999 г. их уже зафиксировано 3 001 748. И хотя официальная статистика 2000–2004 гг. констатировала определенное снижение количества выявленных преступлений (согласно опубликованным статистическим данным в 2000 г. зарегистрировано 2 952 367, в 2001 – 2 968 255, в 2002 – 2 526 305, в 2003 – 2 756 398, а в 2004 г. – 2 893 810 преступлений)⁴, криминологические исследования показывают, что снижения реально не происходит и криминальная ситуация остается без изменений.

В условиях роста уровня преступности, отличающейся высокой степенью организованности, вооруженности и профессионализма, эффективность работы правоохранительных органов по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений во многом зависит от должной организации оперативно-розыскной деятельности и использования содействия граждан в ее осуществлении.

Опыт показывает, что невозможно обеспечить раскрытие преступлений и неотвратимость ответственности преступников без противопоставления их криминальной деятельности целенаправленного комплекса оперативно-розыскных мер и следственных действий, без использования в качестве вспомогательной информации данных, полученных оперативно-розыскным путем, без привлечения граждан к содействию в борьбе с преступностью.

Учитывая изложенное, следует признать, что изучение вопросов правового регулирования содействия граждан органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, практики привлечения к такому содействию и соблюдения при этом прав и свобод личности актуально в современных условиях и сохранит свое значение для правоохранительных органов России в будущем.

Изучение этих вопросов имеет и еще один аспект – «легализацию» в общественном сознании института содействия граждан органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность.

Последнее обусловлено особенностями менталитета российских граждан. Как справедливо отмечается, в России с определенного времени укоренилось мнение, что скрывать от властей лихих людей, сочувствовать и помогать преследуемым – благо. Поэтому информирующий государственные органы о таких лицах в понимании значительной части наших соотечественников был доносчик, неприятный, порочный, ущербный человек. Между тем в мире осведомитель, информатор, сообщающий властям сведения о противоправных действиях, – обычное явление, реалии повседневной жизни, к которым большинство населения в целом относится одобрительно или нейтрально, как и к использованию иных специальных методов работы уполномоченными на то государственными органами. Объяснить это можно многовековым тради-

¹ Увеличение числа преступлений характерно не только для России. При имеющихся существенных расхождениях в уровне преступности в разных странах, определяющей тенденцией в мире является ее абсолютный и относительный рост. Об этом см., напр.: *Луишев В. В.* 1) Тенденции преступности: мировые, региональные, российские // Государство и право. 1993. № 5. С. 5–13; 2) Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. М., 1997. С. 14–30.

² См.: Преступность и правонарушения в СССР. Статистический сборник. М., 1990. С. 26.

³ См.: Преступность и правонарушения в СССР. Статистический сборник. М., 1991. С. 11.

⁴ Приведенные данные о количестве зарегистрированных преступлений в 1999–2003 годах взяты из сборников МВД России о состоянии преступности в Российской Федерации за соответствующие годы.

ционному законопослушанием граждан и довольно высоким уровнем общественного правосознания⁵.

Да и в России на протяжении многих столетий донос (информирование о преступных деяниях) не считался чем-то зазорным, доносительство рассматривалось как норма взаимоотношений индивида и государства, как некое общепринятое правило поведения⁶. При этом следует иметь в виду, что донос, как информирование о совершенном или готовящемся преступлении, и оказание содействия органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, понятия нетождественные.

Лицо, оказывающее содействие, это секретный сотрудник «по совместительству», осознанно связавший себя с правоохранительными органами или спецслужбами и взявший на себя обязательство информировать их об обстоятельствах, необходимых для решения возложенных на эти органы задач. Его деятельность проходит под руководством оперативного работника и является не только объективно обусловленной, но и социально полезной.

Представляется, что независимо от эмоциональных оценок данного института следует согласиться с мнением одного из последних начальников Московского охранного отделения П. П. Заварзина, который писал: «Возможно ли обойтись без внутренней агентуры и чем ее заменить? Таков важнейший вопрос по работе политического и уголовного розыска. Ответ определенный. Ничем ее заменить нельзя, а потому она необходима и существует во всех без исключения странах мира. Без розыскного органа ни одно государство не существовало и существовать не будет»⁷.

Известный ученый и практик уголовного розыска И. И. Карпец, обосновывая необходимость агентурной работы и защищая ее от огульной критики, отмечал: «Думаю, что когда громко кричат о „позоре“ как в адрес самой работы, так и агентов, – это ханжество. Когда „осуждающе молчат“ – тоже. Ибо, стараясь быть святее Римского Папы, понимают в душе, что все-таки без этого в борьбе с преступностью не обойтись. Полагаю, что реально мыслящий человек смирится с ее необходимостью, понимая, что польза от такой работы очевидна... Прием ее как данность социальной жизни. А проводить ее в жизнь тем, кому выпадет эта участь, надо так, чтобы свести к минимуму ее негативные последствия и вынести максимум пользы для людей»⁸.

История человечества показывает, что с появлением государства возникает потребность в специальных методах, обеспечивающих безопасность государства и общества, к каковым относится и использование тайного содействия отдельных лиц.

Упоминания об использовании такого содействия имеются уже в Библии. В частности, в ней нашли отражение применяемые в древнем мире методы разведывательного проникновения⁹, формирования агентурных позиций во враждебной среде, в том числе в целях политического сыска, агентурные комбинации¹⁰.

В. Н. Кудрявцев, исследуя стратегии борьбы с преступностью, указывает, что розыск преступника (сыск) велся с незапамятных времен, но не облакался в какую-либо процессуальную форму. При всех царях, султанах, императорах и т. д. были тайные осведомители, не фигурировавшие ни в каком судебном процессе, но поставлявшие ценные сведения¹¹.

⁵ Об этом см.: *Сердюк В.* Доносчик, осведомитель, секретный агент. Кто он? // *Офицеры*. 2003. № 2. С. 36.

⁶ Об этом см., напр.: *Королев С. А.* Донос в России: Социально-философские очерки. М., 1996. С. 35–36.

⁷ *Заварзин П. П.* Работа тайной полиции. Париж, 1924. С. 21.

⁸ *Карпец И. И.* Сыск (записки начальника уголовного розыска). М., 1994. С. 84.

⁹ Об этом, напр., см.: *Разведчики и шпионы*. М., 2000. С. 8–10.

¹⁰ Подробно об этом см.: *Воронцов С. А.* Правоохранительные органы Российской Федерации. История и современность. Ростов-на-Дону, 2001. С. 28–42.

¹¹ См.: *Кудрявцев В. Н.* Стратегии борьбы с преступностью. М., 2003. С. 109.

Как уже отмечалось, использование методов сыскной работы, связанных с получением информации от осведомителей (тайных агентов, негласных сотрудников, доверенных лиц, информаторов, доносчиков и т. д.), не всегда получало однозначную оценку в обществе.

Несомненно, что на определенных исторических этапах формированию негативного восприятия в общественном сознании института добровольного сотрудничества отдельных лиц с государственными органами, осуществляющими борьбу с преступностью, способствовали, в том числе, тайный характер такого содействия¹² и массовые репрессии, отсутствие регулирования данного вида деятельности общедоступными нормативными правовыми документами¹³.

Однако исторический опыт показал необходимость указанного института, использование которого позволило предотвратить многие преступления, в том числе, что особо актуально для современного периода, жестокие террористические акты. В связи с этим в общественном сознании, как представляется, формируется более взвешенная и объективная оценка характера сыска и его сердцевины – агентурной работы¹⁴. Привычной становится и информация о том, что за информацию о лицах, совершивших преступление, назначается вознаграждение¹⁵.

Так, давая нравственную оценку роли сыска, Э. Ф. Макаревич справедливо отмечает: «Мнения вихрятся вокруг двух полюсов: нравственности и безнравственности сыска. А чем измерить нравственную составляющую сыска? Да все тем же: законами, регламентирующими его, и нравственными началами – соотношением добра и зла, свободой личности, правами человека, социальной честностью. Когда есть и то и другое, сыск становится легитимным инструментом сохранения политической безопасности»¹⁶.

В связи с последними террористическими актами общественностью все чаще задает вопрос спецслужбам и правоохранительным органам, почему у них не оказались осведомителей, которые предупредили бы о готовящихся преступлениях¹⁷?

Надо особо отметить, что ни в период Российской империи, ни в советский период в России не было соответствующей нормативно-правовой регламентации проведения оперативно-розыскной деятельности. Лишь в последние годы российские правоохранительные органы получили необходимую законодательную базу, обеспечивающую должную организацию оперативно-розыскной деятельности и создающую условия для привлечения к содействию этой деятельности отдельных лиц, в том числе гарантирующую их правовую и социальную защиту.

С принятием Закона РСФСР от 18 апреля 1991 г. «О милиции»¹⁸ и Закона Российской Федерации от 13 марта 1992 г. «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации»¹⁹ впервые в российской истории было сделано отступление от практики правового регулирования оперативно-розыскной деятельности спецслужб и правоохранительных органов

¹² Так, Ч. Беккариа отмечал: «Тайные обвинения – очевидные, но освященные обычаем правонарушения, которые у многих народов стали даже потребностью по причине слабости их государственного устройства. Этот обычай делает людей лживыми и подозрительными. А кто способен подозревать в другом человеке доносчика, тот считает его своим врагом. Люди по этой причине становятся замкнутыми и, привыкнув таить свои чувства от других, привыкают в конце концов лгать и самим себе. Несчастные люди, доведенные до такого состояния... День сегодняшний постоянно отдает у них горьким привкусом неуверенности в дне завтрашнем». Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. М., 1995. С. 116–117).

¹³ Обращая внимание на данное обстоятельство, Ч. Беккариа писал: «Если полиция будет действовать по произволу, а не в соответствии с твердо установленными законами, которые должны быть под рукой у каждого гражданина, то это откроет лазейку тирании» (Там же. С. 103).

¹⁴ См., напр.: Борисов Т. Осведомители // Российская газета. 2003. 30 авг.; Васильков А. Агентурная разведка – надежный заслон терроризму // Военно-промышленный курьер. 2004. № 40 (57).

¹⁵ См., напр.: Борисов Т. Басаева купят. В Чечне оценили головы бандитов // Российская газета. 2003. 11 июня.

¹⁶ См.: Макаревич Э. Ф. Политический сыск. Истории, судьбы, версии. М., 2002. С. 20.

¹⁷ См., напр.: Кошванец В. Власти и спецслужбы, будьте бдительны // Санкт-Петербургские ведомости. 2004. 4 сент.

¹⁸ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

¹⁹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 17. Ст. 892.

исключительно закрытыми (секретными) ведомственными нормативными правовыми актами, а граждане, оказывающие содействие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, получили правовые гарантии защиты со стороны государства.

Однако реалии таковы, что имеющаяся нормативная база, регламентирующая вопросы, связанные с использованием содействия отдельных граждан органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, нуждается в совершенствовании, поскольку многие ее положения не отвечают современным потребностям.

Таким образом, особое значение приобретают необходимость совершенствования оперативно-розыскного законодательства и выработка научно обоснованных рекомендаций по правильному и точному его применению.

В связи с этим в отечественной юридической и историко-правовой литературе в последнее десятилетие значительно возрос интерес к исследованию как оперативно-розыскной деятельности в целом²⁰, так и отдельных ее составляющих, в том числе к истории предшественников оперативно-розыскной деятельности – уголовному и политическому сыску²¹. Появились первые учебники по оперативно-розыскной деятельности²² и комментарии оперативно-розыскного законодательства²³, переизданы и стали доступны работы, ранее хранившиеся в закрытых фондах²⁴.

²⁰ В числе опубликованных в 1991–2004 гг. научных исследований в сфере оперативно-розыскной деятельности, на наш взгляд, следует выделить следующие работы: *Бедняков Д. И.* Непроцессуальная информация и расследование преступлений. М., 1991; *Шумилов А. Ю.* 1) Проблемы законодательного регулирования оперативно-розыскной деятельности в России. М., 1997; 2) Начала уголовно-розыскного права. М., 1998; *Сурков К. В.* Принципы полицейской разведки. СПб., 1995; *Сурков К. В.* 1) Принципы оперативно-розыскной деятельности и их правовое обеспечение в законодательстве, регламентирующем сыск. СПб., 1996; 2) Опыт законодательного регулирования оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации. СПб., 1998; *Доля Е. А.* Использование в доказывании результатов оперативно-розыскной деятельности. М., 1996; *Басков В. И.* Оперативно-розыскная деятельность. М., 1997; *Маркушин А. Г.* Оперативно-розыскная деятельность – необходимость и законность. Н. Новгород, 1997; *Елинский В. И.* Основы методологии теории оперативно-розыскной деятельности. М., 2001; *Дубоносов Е. С.* Основы оперативно-розыскной деятельности / Под ред. Г. К. Синилова. М., 2002; *Егоров Ю. Н.* Морально-этические основы оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел. Иркутск, 2002; *Захарцев С. И.* Оперативно-розыскные мероприятия в России и за рубежом. СПб., 2004.

²¹ Из проведенных историко-правовых исследований сыска необходимо отметить: *Сизиков М. И., Борисов А. В., Скрипичев А. Е.* История полиции России (1718–1917 гг.). Вып. 2. М., 1992; *Мудукаев Р. С.* Полиция в России (IX – нач. XX в.). Н. Новгород, 1993; *Федоров К. Г., Ярмыш А. Н.* История полиции дореволюционной России. Ростов-на-Дону, 1981; Полиция и милиция России: страницы истории / А. В. Борисов, А. Н. Дугин, А. Я. Малыгин и др. М., 1995; *Лысенко В. В., Сальников В. П., Сизиков М. И., Филиппова С. В.* Нравственно-правовые проблемы деятельности полиции дореволюционной России. СПб., 1996; *Власов В. И., Тонгаров Н. Ф.* История розыскного процесса в России (законодательство и практика). Домодедово, 1997; *Власов В. И., Тонгаров Н. Ф.* Организация розыска преступников в России в IX–XX веках (историко-правовое исследование): В 2 частях. Домодедово, 1997; *Елинский В. И.* Становление и развитие уголовного сыска в России (X – нач. XX в.). М., 1997; *Перегудова З. И.* Политический сыск России (1880–1917 гг.). М., 2000; Политическая полиция и политический терроризм в России (вторая половина XIX – начало XX в.). Сборник документов / Под ред. Г. А. Бордюгова. М., 2001; *Галвазин С. Н.* Охранные структуры Российской империи: Формирование аппарата, анализ оперативной практики. М., 2001; Жандармы России / Сост. В. С. Измозик. СПб., 2002.

²² См., напр.: Основы оперативно-розыскной деятельности: Учебник / Под ред. С. В. Степашина. СПб., 1999; Основы оперативно-розыскной деятельности: Учебник / Под ред. В. Б. Рушайло. СПб., 2000.; Оперативно-розыскная деятельность: Учебник / Под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, А. Ю. Шумилова. М., 2001; Оперативно-розыскная деятельность: Учебник / Под ред. К. К. Горяинова, В. С. Обчинского, Г. К. Синилова, А. Ю. Шумилова. М., 2004.

²³ См., напр.: Закон об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации: Комментарий / Под общ. ред. А. Ю. Шумилова. М., 1994; Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности» / Отв. ред. А. Ю. Шумилов. М., 1997; *Горяинов К. К., Кваша Ю. Ф., Сурков К. В.* Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»: Комментарий. М., 1997; *Ильиных В. Л.* Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»: Комментарий. Саратов, 1997; Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»: Научно-практический комментарий / Под ред. В. В. Николюка, В. В. Кальницкого, А. Е. Четчина. Омск, 1996; 2-е изд. Екатеринбург, 1997; 3-е изд. М., 1998; *Марищев М. Н.* Федеральный закон об оперативно-розыскной деятельности в схемах и таблицах. Постатейный комментарий. М.-СПб., 1998; Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»: Научно-практический комментарий / Под ред. В. В. Николюка. М., 1999; Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности» / Авт. – сост. А. Ю. Шумилов. М., 1999; 2-е изд. 2000; 3-е изд. 2001; 4-е изд. 2002; 5-е изд. 2003, 6-е изд. 2004; *Смирнов М. П.* Комментарий оперативно-розыскного законодательства РФ и зарубежных стран. М., 2002; *Ривман Д. В.* Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности». СПб., 2003.

Однако еще практически нет открытых монографических работ, посвященных правовому регулированию содействия отдельных лиц органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, и настоящее исследование предназначено в определенной степени компенсировать этот пробел.

Особенностью настоящей работы является то, что, учитывая определенную «деликатность» темы, она построена на уже опубликованных в открытой литературе материалах и доступных архивных источниках.

Анализируя положения Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» и других федеральных законов, содержащих нормы, регулирующие осуществление оперативно-розыскной деятельности, авторы с учетом открытого характера работы не могли привести в ней положения ряда ведомственных нормативных актов по вопросам использования содействия граждан, а также вынуждены отказаться от изложения вопросов организации и тактики сотрудничества с лицами, оказывающими содействие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность²⁵.

Для иллюстрации того, как ранее строилась эта деятельность, в качестве приложения к настоящей работе помещены тексты документов, регламентировавших в прошлом отдельные вопросы использования содействия граждан органами, осуществлявшими оперативно-розыскную деятельность. Во всем мире использование такого содействия в значительной части охватывается понятием «агентурная работа».

На протяжении длительного периода времени сведения об агентурной работе органов сыска и документах, ее регламентировавших, либо намеренно искажались, либо замалчивались. Со снятием «завесы» секретности с этих материалов появилась реальная возможность в открытых изданиях исследовать вопросы содействия населения российским органам, осуществлявшим розыск преступников, объективно оценить значение агентурной работы на разных исторических этапах развития нашей страны и показать ее значение в защите интересов личности, общества и государства.

Желающие более обстоятельно ознакомиться с вопросами правового регулирования оперативно-розыскной деятельности и, в частности, содействия отдельных лиц органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, могут также воспользоваться литературой, указанной в постраничных примечаниях.

²⁴ См.: *Агафонов В. К.* Парижские тайны царской охраны. М., 2004; *Звоначев К. К.* Агентурная разведка: В 2 кн. М., 2003; *Необходимое руководство для Агентов Чрезвычайных Комиссий.* М., 2001; *Сватиков С.* Зарубежная агентура Департамента полиции. М., 2002; *Турло С. С., Залдат И. П.* Шпионаж. М., 2002; *Якимов И. Н.* Криминалистика. Руководство по уголовной технике и тактике. М., 2003.

²⁵ Тактику сотрудничества с лицами, оказывающими содействие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, обычно рассматривают как часть оперативно-розыскной тактики, под которой, согласно получившим наибольшее распространение точкам зрения, понимают либо систему научных положений и разрабатываемых на их основе практических рекомендаций по организации, планированию и осуществлению оперативно-розыскных мероприятий, либо систему поисковых (разведывательных) методов и приемов, при помощи которых обеспечиваются наиболее оптимальные результаты борьбы с преступностью, либо образ действия, линию поведения субъектов, осуществляющих оперативно-розыскные мероприятия в той или иной ситуации с использованием необходимых средств и методов. См.: *Мещеряков А. М., Тарсуков К. М., Филиппов А. Н.* О понятии оперативно-розыскной тактики // Правовые, научные и организационно-тактические проблемы оперативно-розыскной деятельности в современных условиях. Тезисы докладов и сообщений на научно-практической конференции 25 апреля 1997 г. М., 1997. С. 66; *Мешков В. М., Попов В. Л.* Оперативно-розыскная тактика и особенности легализации полученной информации в ходе предварительного следствия. М., 1999. С. 4; *Овчинский С. С.* Понятие оперативно-розыскной тактики // Оперативно-розыскная деятельность: Учебник / Под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, А. Ю. Шумилова. М., 2001. С. 664–669.

Глава 1. Периодизация развития российского законодательства об оперативно-розыскной деятельности

В России оперативно-розыскной деятельности в ее современном понимании предшествовала сыскная деятельность, имеющая многовековую историю. Однако соответствующей правовой базы, регламентирующей эти виды деятельности, ни в период Российской империи, ни в советский период не было.

Лишь в конце XX в. российские правоохранительные органы получили необходимую законодательную регламентацию оперативно-розыскной деятельности. Впервые в российской истории с принятием Закона РСФСР от 18 апреля 1991 г. «О милиции» и Закона Российской Федерации от 13 марта 1992 г. «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» было сделано отступление от практики правового регулирования оперативно-розыскной деятельности правоохранительных органов и спецслужб закрытыми (секретными) ведомственными нормативными правовыми актами.

Ранее в законодательных актах СССР и РСФСР содержались лишь указания на возможность проведения оперативно-розыскной деятельности. Так, в ст. 29 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик²⁶ указывалось, что на органы дознания возлагается принятие необходимых оперативно-розыскных мер в целях обнаружения признаков преступлений и лиц, их совершивших. Аналогичное положение было закреплено и в ст. 118 принятого в 1960 г. Уголовно-процессуального кодекса РСФСР²⁷.

Однако на законодательном уровне понятие оперативно-розыскных мер не раскрывалось, а сложившийся в отношении оперативно-розыскной деятельности «культ секретности»²⁸ не позволял публиковать открытые работы по этой тематике.

Не предавались огласке даже названия нормативных документов, регламентировавших проведение оперативно-розыскной деятельности, и только недавно в открытой литературе были указаны эти ведомственные нормативные акты: Приказ КГБ при СМ СССР 1964 г. «О состоянии и мерах по улучшению практики ведения дел оперативной разработки и оперативной проверки», «Наставление по агентурной работе милиции» (Приказ МВД СССР 1974 г.), «Наставление по агентурно-оперативной работе оперативных аппаратов ИТУ МВД СССР» (Приказ МВД СССР от 27 декабря 1974 г.), «Об утверждении Инструкции по оперативному учету в КГБ при Совете Министров СССР» (Приказ председателя КГБ при СМ СССР от 12 июля 1977 г.), «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке регистрации, ведения дел оперативного учета и организации оперативно-справочной работы по ним» (Приказ МВД СССР от 29 декабря 1984 г.) и др.²⁹

Признав недопустимой практику исключительно ведомственного решения вопросов оперативно-розыскной деятельности, в 1991 г. Верховный Совет РСФСР в Законе «О милиции» закрепил за милицией право осуществлять в соответствии с законодательством оперативно-розыскные меры, в том числе привлекать граждан с их согласия к сотрудничеству; объявлять о назначении вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании

²⁶ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1959. № 1. Ст. 15.

²⁷ См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 592.

²⁸ См.: Бедняков Д. И. Непроцессуальная информация и расследование преступлений. М., 1991. С. 74.

²⁹ О перечисленных и других ведомственных нормативных документах по вопросам оперативно-розыскной деятельности см.: Шумилов А. Ю. Проблемы законодательного регулирования оперативно-розыскной деятельности в России. М., 1997. С. 57–59.

лиц, их совершивших, и выплачивать его гражданам и организациям; поощрять граждан, оказавших помощь милиции в выполнении иных возложенных на нее обязанностей (ст. 11 Закона РСФСР «О милиции»).

Содержание оперативно-розыскной деятельности было определено Законом Российской Федерации «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации». Этот же закон регламентировал содействие граждан органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность.

Таким образом, получила официальное признание реальность мировой полицейской практики, свидетельствующая о том, что без агентурной работы, особенно если вести речь об организованной преступности, деятельность какой угодно полиции не станет сколь-нибудь эффективной, и были предприняты первые шаги по постановке агентурного метода на четкую, известную обществу нормативно-правовую основу³⁰.

Существование названного метода, получившего нормативное закрепление, обусловлено объективными причинами. В специальной литературе по вопросам оперативно-розыскной деятельности справедливо указывается, что лица, замышляющие, подготавливающие и совершающие преступления, стремятся совершенные ими противоправные деяния сохранить в тайне от окружающих, и эта особенность в действиях преступников предопределяет использование сотрудниками правоохранительных органов и спецслужб в целях успешного предотвращения и раскрытия преступлений негласных сил, средств и методов.

Как отмечал, например, И. И. Карпец, сколь бы ни были активны и умелы сыщики, осуществляющие так называемый личный сыск, где огромное значение имеет личная подвижность и смекалка, умение, находясь в массе людей, видеть и слышать то, что не видят и не слышат другие, умение анализировать увиденное и услышанное, принимать немедленно необходимые решения, – они не смогут проникнуть в замыслы, вынашиваемые хорошо законспирированными, сплоченными преступными группами, не смогут предупредить или раскрыть преступление, если не будут иметь агентуру, способную помочь «изнутри», знать, что замышляют преступники³¹.

То есть между тайным характером действий преступников и необходимостью использования для успешного предотвращения и раскрытия преступлений негласных сил, средств и методов существует закономерная связь.

С учетом этого получила нормативное закрепление социальная необходимость сотрудничества граждан с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

В настоящее время оперативно-розыскная деятельность в целом и, в частности, содействие граждан органам, осуществляющим эту деятельность, регулируются в Российской Федерации целым рядом законов, основным из которых является Федеральный закон от 12 августа 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности»³² (далее по тексту – Закон об ОРД), содержащий гл. IV, которая так и называется – «Содействие граждан органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность».

Кроме того, был принят ряд законов, определяющих назначение, правовые основы, принципы, направления деятельности, полномочия, силы и средства конкретных органов, наделенных правом осуществления оперативно-розыскной деятельности, в которых также содержатся нормы, регламентирующие вопросы оказания отдельными лицами содействия этим органам в осуществлении оперативно-розыскной деятельности.

³⁰ Подробнее см.: Кондрашев Б. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Российский закон о милиции. М., 1992.

³¹ См.: Карпец И. И. Сыск (записки начальника уголовного розыска). М., 1994. С. 183.

³² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349; 1997. № 29. Ст. 3502; 1998. № 30. Ст. 3613; 1999. № 2. Ст. 233; 2000. № 1. Ст. 8; 2001. № 13. Ст. 1140; 2003. № 2. Ст. 167; № 27 (часть 1). Ст. 2700.

Например, такие нормы содержались в принятых после появления Закона об ОРД Таможенном кодексе Российской Федерации³³, утратившим силу с 1 января 2004 г.³⁴, и в Законе Российской Федерации от 24 июня 1993 г. № 5238-1 «О федеральных органах налоговой полиции»³⁵, утратившим силу с 1 июля 2003 г.³⁶, а в данный момент имеются в Федеральном законе от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации»³⁷, Федеральном законе от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке»³⁸ и Федеральном законе от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»³⁹.

В то же время для правоохранительных органов привлечение граждан к содействию розыску преступников не является абсолютно новым направлением деятельности. Более того, в России правовое регулирование оказания отдельными гражданами содействия органам, осуществляющим розыск преступников (сыск), имеет уже тысячелетнюю историю.

При этом, рассматривая исторические аспекты формирования законодательства об оперативно-розыскной деятельности, следует учитывать, что понятия уголовно-сыскной деятельности (уголовного сыска) и оперативно-розыскной деятельности не являются тождественными, и по содержанию эти виды деятельности совпадают лишь частично. Оперативно-розыскная деятельность как таковая возникла и формировалась на первоначальном этапе как составная часть сыскной деятельности (сыска)⁴⁰.

К сожалению, история развития правового регулирования оперативно-розыскной деятельности еще не нашла должного отражения в научных исследованиях. Этому есть объективные причины. Главная из них заключается в том, что оперативно-розыскная деятельность как таковая лишь недавно получила в Российской Федерации официальное признание и правовое регулирование законами, дающими определение этому виду деятельности и регламентирующие ее проведение.

Тем не менее уже появились открытые исследования, посвященные периодизации развития российского законодательства об оперативно-розыскной деятельности.

Так, один из авторитетных исследователей оперативно-розыскной деятельности А. Ю. Шумилов считает, что в истории России можно выделить три базовых периода правового регулирования данной деятельности:

- 1) правовая регламентация сыскной работы в Российской империи (XVIII – начало XX в.);
- 2) правовое регулирование оперативно-розыскной деятельности в советский период (середина 1918 г. – август 1991 г.);
- 3) правовое регулирование оперативно-розыскной деятельности в современный (постсоветский) период (с марта 1992 г. по настоящее время)⁴¹.

³³ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 31. Ст. 1224.

³⁴ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2066.

³⁵ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 29. Ст. 1114.

³⁶ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27 (часть 1). Ст. 2700.

³⁷ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 15. Ст. 1269; 2000. № 1. Ст. 9; № 46. Ст. 4537; 2002. № 19. Ст. 1794, № 30. Ст. 3033; 2003. № 2. Ст. 156, № 27 (часть 1). Ст. 2700.

³⁸ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 143; 2000. № 46. Ст. 4537; 2003. № 27 (часть 1). Ст. 2700.

³⁹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 22. Ст. 2594; 1997. № 29. Ст. 3502; 2000. № 46. Ст. 4537; 2002. № 19. Ст. 1794; 2003. № 27 (часть 1). Ст. 2700.

⁴⁰ В данном случае сыскная деятельность (сыск) понимается как отслеживание и розыск преступников. См.: Шумилов А. Ю. Закон и оперативно-розыскная деятельность: Толковый словарь понятий и терминов, используемых в законодательстве в области оперативно-розыскной деятельности. М., 1996. С. 59; Оперативно-розыскная деятельность: Словарь-справочник / Авт. – сост. В. Ю. Голубовский. М., 2001. С. 142.

⁴¹ См.: Шумилов А. Ю. 1) Проблемы законодательного регулирования оперативно-розыскной деятельности в России. С.

В. Н. Хаустов и А. Ю. Шумилов наряду с указанными основными периодами в нормативной регламентации оперативно-розыскной деятельности выделяют еще и два переходных 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 регламентации оперативно-розыскной работы не в подзаконных актах, а на уровне законов (август 1991 г. – март 1992 г.)⁴².

Указанная классификация, в основу которой положены этапы формирования российской государственности, на наш взгляд, весьма удачна для первой попытки исторической периодизации развития правового регулирования оперативно-розыскной деятельности.

Тем не менее, представляется, что и с точки зрения определения этапов формирования российской государственности, и с позиции определения периода зарождения оперативно-розыскной деятельности как таковой, необходимо говорить не о трех периодах, а, как минимум, о четырех, дополнив предложенную классификацию еще одним – наиболее ранним периодом. Таким базовым периодом, по нашему мнению, является период возникновения сыска и его регламентации в X–XVII вв.

Это не противоречит изложенной выше периодизации, данной А. Ю. Шумиловым. Взяв за отправную точку своей периодизации XVIII в., он в то же время отмечает, что история правовой регламентации сыска на Руси начинается не с XVIII в., а ранее⁴³.

В свою очередь, указанный период можно разделить на две части: а) розыск преступников по праву княжеского периода (X–XV вв.), и б) розыск преступников в русском централизованном государстве по праву XV–XVII вв.

Ряд авторов, в частности В. И. Власов и Н. Ф. Гончаров, считают, что в древнерусской жизни уже в IX в. имел место розыск преступников по праву княжеского периода⁴⁴.

Действительно, когда обычай признается государственной властью, он становится нормой обычного права, и эти нормы могут существовать в устной форме.

Первые княжества восточных славян, предшествовавшие образованию Древнерусского государства, существовали уже до 862 г.⁴⁵, и вполне обоснованно можно полагать, что в этих княжествах IX в. действительно имелись в устной форме нормы права, регламентирующие порядок розыска преступников. Однако применительно к указанному временному периоду еще преждевременно говорить о древнерусском законодательстве.

Наиболее ранними письменными памятниками русского права являются тексты договоров Руси с Византией (911, 944 и 971 гг.)⁴⁶. Таким образом, появление древнерусского законодательства (первых письменных источников права) датируется X в. Учитывая, что в настоящее время изучение древнерусского права возможно лишь на основании имеющихся письменных источников (подлинников нормативных актов либо документов, содержащих их изложение либо изложение норм обычного права), на наш взгляд, исследование права и законодательства

42; 2) Начала уголовно-розыскного права. С. 146; 3) Развитие правового регулирования оперативно-розыскной деятельности в России (XVIII–XX вв.). М., 1998. С. 5.

⁴² См.: Оперативно-розыскная деятельность: Учебник / Под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, А. Ю. Шумилова. М., 2001. С. 2.

⁴³ См.: Шумилов А. Ю. Развитие правового регулирования оперативно-розыскной деятельности в России (XVIII–XX вв.). С. 7.

⁴⁴ См.: Власов В. И., Гончаров Н. Ф. Организация розыска преступников в России в IX–XX веках (историко-правовое исследование): В 2 частях. Домодедово, 1997. Ч. 1. С. 4.

⁴⁵ См.: История отечественного государства и права. Ч. 1: Учебник / Под ред. О. И. Чистякова. М., 1992. С. 41.

⁴⁶ См.: Исаев И. А. История государства и права России. Курс лекций. М., 1993. С. 9.

княжеского периода, регламентирующего розыск преступников, следует начинать с X в., а не с IX, как это предлагается отдельными авторами.

Кроме того, по нашему мнению, необходимо уточнить и временные рамки советского и постсоветского периодов правового регулирования оперативно-розыскной деятельности, увязав их с соответствующими периодами истории Российского государства. Для советского периода это будут 1917–1991 гг., а для постсоветского периода – с 1992 г. по настоящее время.

Указанный подход к исторической систематизации развития правового регулирования оперативно-розыскной деятельности, в основу которой положены основные этапы формирования российской государственности, разделяется не всеми.

Так, рассматривая оперативно-розыскную деятельность в составе полицейской функции, И. И. Мушкет и Е. Б. Хохлов выделяют три исторических периода.

Первый период, по их мнению, характеризуется тем, что полицейская функция осуществляется не только государством, но и различными социальными структурами, когда государство выполняет полицейские функции наряду с различными общественными и религиозными организациями, не имея при этом постоянных (регулярных) органов, специализирующихся на выполнении данной функции.

Второй период связан со становлением и деятельностью полицейского государства. В этот период появляются органы полиции как специализированные органы исполнительной власти.

Третий период – это эпоха правового (социального) государства. В этот период к правительственной полиции присоединяется полицейская деятельность общества⁴⁷.

В то же время, рассматривая развитие полицейской функции Российского государства, И. И. Мушкет и Е. Б. Хохлов выделяют четыре исторических периода:

1. Полицейские функции в удельно-вечевой период развития России и в Московском государстве.
2. Становление и развитие полицейской функции в самодержавной России.
3. Полицейская функция Российского государства во второй половине XIX – начале XX вв.
4. Полицейская функция советского периода развития Российского государства⁴⁸.

Рассматривая с классовых позиций (т. е. с позиции защиты классовых интересов) историю развития российских государственных органов, осуществляющих полицейские функции, ряд авторов выделяют два основных исторических периода развития полицейских органов и их деятельности – до октября 1917 г. и от октября 1917 г. до настоящего времени⁴⁹.

Известный исследователь истории органов полиции России Р. С. Мулукаев в первом из указанных периодов выделяет два этапа:

- первый, до начала XVIII в., для которого характерным является наличие органов, выполняющих полицейские функции наряду с другими административными и судебными функциями (по его мнению, в рамках этого этапа необходимо вести речь не о регулярной полиции, а об органах, осуществляющих полицейские функции);
- второй этап, с первой четверти XVIII в. до февраля 1917 г., этап создания и развития в России регулярной полиции, специализированного органа, освобожденного от иных обязанностей, кроме тех, что составляют предмет ведения непосредственно полицейского аппарата⁵⁰.

⁴⁷ См.: Мушкет И. И., Хохлов Е. Б. Полицейское право России: проблемы теории / Под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб., 1998. С. 36–61.

⁴⁸ См.: Мушкет И. И., Хохлов Е. Б. Полицейское право России: проблемы теории / Под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб., 1998. С. 62–116.

⁴⁹ См., напр.: Некрасов В. Ф., Борисов А. В., Детков М. Г. и др. Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. М., 1996.

⁵⁰ См.: Мулукаев Р. С. Полиция в России (IX – нач. XX в.). Н. Новгород, 1993. С. 4–5.

Помимо указанного деления на этапы Р. С. Мулукаев, руководствуясь принципом историзма, рассматривает историю полиции в тесной взаимосвязи с общеисторическими процессами, социально-экономической и политической обстановкой в стране в конкретно-исторических условиях и выделяет в дооктябрьском периоде истории органов полиции следующие части:

1. Органы, осуществляющие полицейские функции до создания регулярной полиции (IX–XVII вв.).
2. Полиция России в период образования и развития абсолютной монархии и создания регулярной полиции (XVIII в.).
3. Полиция России в период разложения крепостнического строя и роста капиталистических отношений (первая половина XIX в.).
4. Полиция России в период утверждения и развития капитализма (вторая половина XIX в.).
5. Полиция России в период первой и второй российских революций (1905 г. – февраль 1917 г.)⁵¹.

В исторической литературе имеются и другие классификации. Например, авторы работы «Полиция и милиция России: страницы истории» предлагают следующую периодизацию истории органов полиции в России:

1. Российская полиция XVIII в.
2. Российская полиция в первой четверти XIX в.
3. Полиция России накануне реформ 60-х гг. XIX в.
4. Полиция Российской империи во второй половине XIX – начале XX в.
5. Становление советской милиции (1917–1920 гг.).
6. Органы внутренних дел в период проведения новой экономической политики (1921–1929 гг.).
7. Органы внутренних дел в предвоенные годы.
8. Органы внутренних дел в годы Великой Отечественной войны и в первое послевоенное десятилетие.
9. Органы внутренних дел с начала 60-х до начала 80-х гг.⁵²

Приведенные варианты периодизации, на наш взгляд, вполне приемлемы для рассмотрения истории органов полиции, но не правового регулирования сыскной и оперативно-розыскной деятельности. В основу исторической периодизации правового регулирования сыскной и оперативно-розыскной деятельности, как представляется, должны быть положены социально обусловленные и значимые характеристики этих видов деятельности и этапы формирования законодательства, регламентирующего их.

В этой связи, наряду с приведенной ранее периодизацией А. Ю. Шумилова, следует отметить позицию В. И. Власова и Н. Ф. Гончарова по исследуемому вопросу, но применительно к истории розыскного процесса в России, включавшего в себя элементы оперативно-розыскной деятельности в ее современном понимании.

Они выделяют четыре периода:

1. Зарождение элементов розыскного процесса в Древней Руси (XI–XV вв.).
2. Розыскной процесс русского феодального государства (XV–XII вв.).
3. Розыскной процесс в России периода абсолютизма (XIII–XIX вв.).

⁵¹ См.: Мулукаев Р. С. Полиция в России (IX – нач. XX в.). Н. Новгород, 1993. С. 103.

⁵² См.: Полиция и милиция России: страницы истории / А. В. Борисов, А. Н. Дугин, А. Я. Малыгин и др. М., 1995. С. 315–317.

4. Розыскные начала в уголовном процессе России эпохи капитализма (вторая половина XIX в. – 1917 г.)⁵³.

Периодизация, хронологически совпадающая с приведенной, дается ими и применительно к организации розыска преступников в России в IX–XX вв.

1. Розыск преступников в древнерусской жизни по праву княжеского периода (IX–XV вв.).

2. Розыск преступников в Русском централизованном государстве по праву XV–XVII вв.

3. Розыск преступников по праву периода империи (XVIII–XIX вв.).

4. Розыск преступников по праву пореформенного периода (по 1917 г.)⁵⁴.

Свою периодизацию истории уголовного сыска в дореволюционной России предлагает А. О. Лядов. Он выделяет три этапа.

1. Этап становления сыска в дореволюционной России (с конца XV до середины XIX в.), для которого характерным является отсутствие специального аппарата, занимающегося исключительно борьбой с уголовной преступностью.

2. Этап организации и деятельности сыска в пореформенный период (с 1866 г.), представляющий собой период создания и развития сысковой полиции, специализированного органа, освобожденного от иных обязанностей, кроме тех, что составляют предмет непосредственного его ведения.

3. Этап, начинающийся с принятия 6 июля 1908 г. Закона «Об организации сысковой части», характеризующийся созданием в России общегосударственного специального аппарата преследования уголовных преступников, который практически охватывает всю территорию страны⁵⁵.

Анализ указанных периодизаций показывает, что ни одна из них не отражает в полной мере основные этапы правового регулирования оперативно-розыскной деятельности в России. В связи с этим, учитывая ранее приведенные доводы, представляется целесообразным для систематизации исторического исследования вопросов правового регулирования оперативно-розыскной деятельности выделить следующие периоды.

I. Период возникновения сыска и его регламентации в X–XVII вв., который можно разделить на две части: а) розыск преступников по праву княжеского периода (X–XV вв.) и б) розыск преступников в русском централизованном государстве по праву XV–XVII вв.

II. Период правовой регламентации сысковой работы в Российской империи (XVIII – начало XX в.).

III. Советский период правового регулирования оперативно-розыскной деятельности (1917–1991 гг.).

IV. Постсоветский (современный) период правового регулирования оперативно-розыскной деятельности (с 1992 г. по настоящее время).

В каждом из указанных периодов можно выделить наиболее значимые этапы. В частности, по мнению В. Н. Хаустова и А. Ю. Шумилова период с XVIII по начало XX в. можно разделить на следующие этапы: 1) регламентация розыскной работы со времени преобразований Петра I до 60-х гг. XIX в. и 2) нормативно-правовое регулирование оперативно-розыскной деятельности с 60-х гг. XIX в. до начала XX в. (до марта 1917 г.).

⁵³ См.: Власов В. И., Тонгаров Н. Ф., История розыскного процесса в России (законодательство и практика). Домодедово, 1997. С. 101.

⁵⁴ См.: Власов В. И., Тонгаров Н. Ф., Организация розыска преступников в России в IX–XX веках (историко-правовое исследование). В 2 частях. Домодедово, 1997. Ч. 1. С. 144; Ч. 2. С. 125.

⁵⁵ См.: Лядов А. О. Уголовный сыск в дореволюционной России (историко-правовой аспект): Дис... канд. юрид. наук. СПб., 1997. С. 4–5.

В периоде с 1917 по 1991 г., по их мнению, можно выделить четыре значимых этапа: середина 1918 г. – конец 20-х гг. (1927); 1928–1953 гг.; 1954 г. – середина 70-х гг.; середина 70-х гг. – август 1991 г.⁵⁶

По нашему мнению, представляется целесообразным период правовой регламентации сыскной работы в Российской империи (XVIII – начало XX в.), разделить на два этапа: с XVIII в. по 1880 г. и с 1880 по 1917 г.

Это обусловлено тем, что после упразднения в августе 1880 г. III отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии и создания Департамента государственной полиции, начал активно формироваться качественно новый подход к деятельности органов сыска, приоритет в которой стал безусловно отдаваться агентурной работе.

Следует также иметь в виду, что развитие законодательства сопровождалось изучением закрепленных в нем норм, регламентирующих оперативно-розыскную деятельность, и в этой связи нельзя не отметить проведенные А. Ю. Шумиловым исследования развития научной мысли о правовом регулировании оперативно-розыскной деятельности в России XIX–XX вв., а также составленную им хронологию формирования уголовно-розыскного права в конце XIX–XX вв.⁵⁷

Указанные исследования наглядно свидетельствуют о необходимости комплексного изучения истории развития оперативно-розыскного законодательства, что, несомненно, будет способствовать выработке современной наукой четкой периодизации формирования российского законодательства об оперативно-розыскной деятельности и критериев для различных классификаций исторических периодов формирования этой отрасли законодательства.

⁵⁶ См.: Оперативно-розыскная деятельность: Учебник / Под ред. К. К. Горяинова, В. С. Обчинского, А. Ю. Шумилова. М., 2001. С. 2.

⁵⁷ См.: Шумилов А. Ю. Начала уголовно-розыскного права. М., 1998. С. 40–44, 125–135.

Глава 2. Возникновение сыска в Древнерусском государстве и правовая регламентация в X–XVII вв. использования содействия населения в розыске преступников

Исходя из современного определения оперативно-розыскной деятельности как вида деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то законом, в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства от преступных посягательств, можно констатировать, что за отправную точку исследований развития правового регулирования этого вида деятельности следует взять период возникновения государства, формирования государственных органов и появления норм права, устанавливающих противоправность конкретных деяний и регламентирующих деятельность государственных органов по розыску лиц, совершивших такие деяния.

При родоплеменной организации общества не существовало каких-либо органов, осуществлявших розыск преступников, и не было розыска как такового. Как справедливо отмечается в имеющихся исследованиях, в таких органах и розыске просто не было необходимости, поскольку любой проступок члена родовой общины происходил на глазах сородичей и тут же становился известным всем⁵⁸.

Формирование древнерусской государственности приходится на VI–IX вв.⁵⁹ Древнерусское право возникает вместе с Древнерусским государством. Источником права в Древнерусском государстве в период его формирования являлся обычай – нормы обычного права. Но уже с X в. известно княжеское законодательство. Наиболее значимым этапом его становления явилось появление Русской Правды (русского права), данной в 1016 г. Ярославом Мудрым городу Новгороду (так называемой Древнейшей Правды), последующее оформление которой в виде целостного нормативного акта, получившего название Краткая Правда⁶⁰, приходится, как полагает большинство исследователей, на 1076–1093 гг. В дальнейшем происходит включение в нее дополнительных статей, и к началу XII в. формируется уже Пространная Правда⁶¹.

Русская Правда стала первым сводом законов Древнерусского государства, содержащим нормы, определяющие порядок розыска преступника и формы такого розыска. При этом Русская Правда не выделяла как таковые уголовно-процессуальную и оперативно-розыскную деятельность в их современном понимании.

Объяснение этому видится в том, что древнерусское право закрепляло те порядки, которые были обусловлены уровнем развития древнерусского феодального общества.

В соответствии с Русской Правдой одной из форм розыска преступников был свод – инициативный розыск потерпевшим преступника, в том числе путем «заклича» – публичного заявления о факте совершения преступления в местах скопления людей (как правило, на базарной площади, «на торгу»).

⁵⁸ Об этом см.: *Полубинский В. И.* Сыск в Древней Руси // История органов внутренних дел России. Вып. 1. М., 1999. С. 46.

⁵⁹ Подробнее об этом см.: *Древнерусское государство и право. Учебное пособие* / Под ред. Т. Е. Новицкой. М., 1998. С. 9–28.

⁶⁰ См.: *Русская Правда (Краткая редакция). Текст по академическому списку* // Российское законодательство X–XX веков. Т. 1. Законодательство Древней Руси. М., 1984. С. 47–49.

⁶¹ См.: *Русская Правда (Пространная редакция). Текст по Троицкому списку* // Российское законодательство X–XX веков. Т. 1. Законодательство Древней Руси. М., 1984. С. 64–73.

Еще одной формой было «гонение следа» – розыск преступника по оставленным им следам от места совершения преступления. Так, закон предписывал, что если преступник («тать») не пойман на месте преступления, его надлежит искать по следу. Согласно ст. 77 Русской Правды (Пространная редакция), если след приводил к дому конкретного человека, то считалось, что он и есть преступник. Если же след приводил в поселение, то его жители должны были отыскать и выдать «татя», иначе ответственность несла вся община. В случае, когда след терялся на дороге, то на этом поиск прекращался.

В Древнерусском государстве не было специальных органов, осуществлявших розыск лиц, совершивших преступления, и, говоря современным языком, княжеская администрация выступала чаще всего в роли арбитра в споре сторон.

Инициатором же розыска преступника являлись те, кому был причинен ущерб. В условиях, когда государство не имело специальных государственных органов розыска преступников, их розыск осуществляли заинтересованные лица.

На это обстоятельство обратил внимание еще А. Е. Пресняков⁶². Он отмечал, что в старину сама заинтересованная сторона производила следствие без участия какой-либо власти. Потерпевший должен был найти доказательства своего иска – свидетелей, поличное. Он сам должен был отыскать преступника путем гонения следа и свода, в том числе «заклича на торгу» – объявления об утрате. Если же ему в этом нужна была помощь, то искать ее приходилось прежде всего у соседей, у тех, кого соберет криком на гонение следа. Таким образом, фактически на общине лежала обязанность борьбы с преступлениями, преследования преступников, то, что можно назвать полицейским делом.

В связи с этим следует отметить позицию М. А. Чельцова-Бебутова, который считал, что «свод» и «гонение следа» «являлись способами коллективной самопомощи соседских общин, требовавшими участия большого числа близких потерпевшему людей»⁶³.

При этом существовала ответственность населения за бездействие по отысканию преступника или возможное укрывательство его⁶⁴.

Как представляется, «свод» и «гонение следа» были первыми нормативно закрепленными формами розыска преступников, при которых использовалось содействие жителей лицам, осуществлявшим розыск преступников.

В литературе высказаны две точки зрения на характер деятельности лиц, осуществлявших розыск преступников.

По мнению одних авторов, такой розыск в X–XII вв. осуществлялся в частном порядке и специальные лица – представители государства, наделенные полномочиями вести розыск преступников, появились в более поздний период, а именно – в XIII–XV вв.⁶⁵

Другие считают⁶⁶, что указанный вывод не соответствует действительности, и не позже начала XI в. появляются такие лица, занимающие особые государственные должности вирников⁶⁷, мечника⁶⁸ и емеца⁶⁹, наделенные полномочиями по розыску преступников.

⁶² См.: Пресняков А. Е. Княжое право в древней Руси. Лекции по русской истории. Киевская Русь. М., 1993. С. 430–431.

⁶³ Чельцов-Бебутов М. А. Курс уголовно-процессуального права. Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. СПб., 1995. С. 636.

⁶⁴ См.: Пресняков А. Е. Княжое право в древней Руси. Лекции по русской истории. Киевская Русь. М., 1993. С. 432.

⁶⁵ Об этом см.: Крылов И. Ф., Бастрыкин А. И. Розыск, дознание, следствие. Л., 1984. С. 87.

⁶⁶ См., напр.: Власов В. И., Тонгаров Н. Ф. Организация розыска преступников в России в IX–XX веках (историко-правовое исследование): В 2 частях. Домодедово, 1997. Ч. 1. С. 9–10; Мулукаев Р., Полубинский Р. Сказ о сыске // Советская милиция. 1990. № 2. С. 70.

⁶⁷ Вирник – сборщик вир, т. е. денежных штрафов в пользу князя за убийство свободного человека. Высказывается предположение, что вирник не только взыскивал виры, но и осуществлял розыск преступников.

⁶⁸ Мечник – дружинник князя, судебный служитель.

⁶⁹ Емец – поимщик вора, тот, кто поймал вора или изыл украденное.

Однако содержание всех исследований указывает на то, что именно в рассматриваемый период фактически зарождался сыск – деятельность государственных органов и их должностных лиц по розыску преступников, из которой впоследствии сформируются оперативно-розыскной и уголовно-процессуальный виды правоохранительной деятельности.

При этом до XII в., как представляется, можно говорить лишь о наличии элементов регламентации деятельности отдельных лиц, оказывающих содействие в розыске преступников и похищенного имущества.

Распад Древнерусского государства на отдельные княжества существенно не изменил правовое регулирование розыска преступников. Соответствующие нормы Русской Правды сохранили общерусское значение и продолжали действовать до XIV–XV вв.

Начавшийся в XV в. активный процесс объединения княжеств и формирования единого феодального государства требовал усиления государственной власти и, как следствие, совершенствования розыска преступников, а также правового регулирования этого вида деятельности.

Возникновение централизованного государства обусловило формирование государственного аппарата – структурно обособленных рабочих органов государства, выполняющих отдельные функции государственной власти, в том числе и по розыску преступников.

В XV – начале XVI вв., в период укрепления единого Русского государства, розыск и поимка преступников стали возлагаться на представителей центральной власти. При этом меняются понятие преступления и организация розыска преступников.

Изменения в процессе розыска преступников в обобщенном виде получили частичное закрепление в Судебнике великого князя Иоанна Васильевича, именуемом обычно как Судебник 1497 г.⁷⁰, фактически ставшим первым общим кодексом единого русского феодального права.

Так, если Русская Правда признавала преступлениями деяния, которые были направлены на нанесение ущерба непосредственно личности, конкретному человеку и его имуществу, то в XV в. преступлением стали признаваться и действия, представлявшие угрозу для безопасности государства и общества. Соответственно, если ранее для обозначения преступления использовался термин «обида», то в XV в. оно стало именоваться «лихим делом». Если раньше розыск преступника начинался и производился лицом, которому наносилась «обида», то теперь во многих случаях инициатива начала розыска и его последующее производство стали обязанностью государственных органов.

Из содержания ст. 34 Судебника следует, что розыск преступников возлагался на специальных должностных лиц – недельщиков, в обязанности которых входили розыск («имати») преступников и их допрос («пытати»).

Более того, розыск производился не только в случаях, когда становилось известно о совершенном преступлении, но и в случаях, когда ставилась задача выявления лиц, совершающих преступления – лихих людей (разбойников), душегубов (убийц) и татей (воров).

Меняется и цель правоохранительной деятельности. Если раньше целью было восполнение, компенсация нанесенного ущерба, а наказания носили, как правило, имущественный характер, то с XV в. целью становится устрашение, в связи с чем вводится новая система наказаний, включающая членовредительство и смертную казнь в различных формах.

Казалось бы, указанные перемены должны были повлечь за собой и существенные изменения правовой базы, регламентирующей розыск преступников и участие в этом розыске населения. Однако в силу объективных причин, обусловленных, на наш взгляд, в первую очередь уровнем социально-экономического развития и, как следствие, зачаточным состоя-

⁷⁰ См.: Российское законодательство X–XX веков. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М., 1985. С. 54–62.

нием органов государственного аппарата формирующегося централизованного государства и их непроцессуальной деятельности по борьбе с преступностью, такого рода изменений в законодательстве не произошло и вопросы содействия населения розыску преступников Судебник практически не регулировал. В нем лишь содержались указания на недопустимость ложного доноса («ябедничества»), а также нормативно закреплялся институт оговора.

Например, в ст. 12 Судебника указывалось, что «на кого взмолвят детей боярских человек пять или шесть добрых, по великого князя по крестному целованию, или черных человек пять-шесть добрых христиан-целовальников, что он тать, а довода на него в прежнем деле не будет, у кого крал или кому татьбу плачивал, ино на том взти исцеву гибель без суда». Схожее положение закреплялось и в ст. 13 Судебника, которая предусматривала, что если «с поличным его приведут впервые, а взмолвят на него человек пять или шесть по великого князя по крестному целованию, что он тать ведомой, и преж того неоднократно крадывал, ино того казнити смерною казнию, а исцево заплатити из его статка».

Появление института оговора стало одним из переходных моментов к началу повального обыска и новой формы судопроизводства – розыску.

Важным этапом развития российского законодательства о борьбе с преступностью стал Судебник 1550 г.⁷¹

В нем, по сравнению с Судебником 1497 г., значительно больше внимания уделялось вопросам судопроизводства, которые уточнялись и расширялись в направлении усиления розыскного процесса.

В частности, ст. 53 Судебника 1550 г. вменялась в обязанность недельщика поимка татей и разбойников, а в ст. 57 и 71 указывалось на необходимость расследования преступлений розыскным процессом – производством обыска «окольных людей» (опросом соседей о том, что они знают об определенном лице, проживающем рядом с ними, подозреваемом в совершении преступления), повального обыска (опроса представителей населения на обыском съезде о том, кто у них в селах и городах лихие люди – тати и разбойники) и применением пытки к подозреваемым, оговоренным при обыске.

Производство обыска (опроса) было законодательно определенным средством отыскания преступников.

Образование единого централизованного государства, начиная с конца XV в., сопровождалось процессом формирования новой, приказной, системы управления.

Переход к приказной системе управления, в том числе по розыску преступников, завершился лишь во второй половине XVI в. Тогда же утвердилось за органами государственного управления и наименование «приказы».

Занимались розыском преступников и местные органы власти. Государство делилось на уезды, возглавлявшиеся наместниками, а уезды – на волости, во главе которых стояли волостели. На этих должностных лиц, среди прочих, возлагались и задачи по розыску преступников. В нормативных источниках упоминается и специальное должностное лицо – доводчик, являющееся представителем наместника или волостеля, которое ведало следствием и судом.

Появились и специальные органы городского управления – вводится должность «городчика» (позднее – городского приказчика, городничего), за которым постепенно закрепляются все более широкие полномочия, в том числе и по розыску преступников.

Суд не был отделен от органов управления и судебные функции выполняли как приказы, так и администрации органов местного самоуправления. При этом на рубеже XV–XVI вв. возникают «губы» – судебные округа, в которых создавались губные избы, возглавляемые губ-

⁷¹ См.: Российское законодательство X–XX веков. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М., 1985. С. 97–120.

ными старостами (позднее – целовальниками). При губной избе находился дьяк, ведавший делопроизводством.

На губные власти была возложена обязанность поимки разбойников, а впоследствии и татей, убийц и поджигателей⁷².

Порядок организации губных учреждений и ведения ими дел о татбе и разбоях регламентировался специальными нормативными актами – губными грамотами. Такими нормативными документами, в частности, являются Губная Белозерская грамота 1539 г.⁷³ и Медынский губной наказ 1555 г.⁷⁴

В то же время губные грамоты возлагали и на население обязанность ловить и карать разбойников⁷⁵.

Розыск и поимка преступников возлагались и на представителей центральной власти – так называемых «обыщиков»⁷⁶. Это, вероятно, были первые сыщики в России. Задача обыщиков состояла в том, чтобы отыскивать преступников, в том числе при содействии общины.

Однако из содержания названных документов следует, что деятельность обыщиков была неэффективна и вызывала нарекания со стороны населения.

В исторической литературе высказано предположение, что уже в XV в. существовало какое-то ведомство, управлявшее розыском преступников (отправлением обыщиков), однако никаких сведений об устройстве, составе и полномочиях этого ведомства не сохранилось. В то же время высказывается предположение, что обыщиков мог рассылать Челобитный приказ, в который поступали жалобы на злодейства⁷⁷.

Как центральный орган власти в Москве действовала «Разбойная изба» (позже – Разбойный приказ)⁷⁸, наделенная контрольными полномочиями по отношению к губным избам в судебных округах и полномочиями по привлечению к ответственности за злоупотребления губных старост (целовальников).

Губные грамоты стали основой созданной в дальнейшем Уставной книги Разбойного приказа, заменившей эти грамоты. Первая Уставная книга Разбойного приказа датирована 1556 г., вторая – 1617 г. Последнее ее издание было дополнено документами 1635–1648 гг. В дальнейшем содержание статей Уставной книги вошло в гл. XXI Соборного уложения 1649 г. «О разбойных и о татинных делах»⁷⁹.

Были созданы и местные (земские) органы самоуправления – земские избы, возглавляемые старостами. При этих избах состояли земские дьяки.

⁷² Об этом см.: Александров А. И. Уголовно-процессуальная политика России в условиях реформирования государства: история и современность. СПб., 1998. С. 13–14; Мишкет И. И., Хохлов Е. Б. Полицейское право России: проблемы теории. СПб., 1998. С. 75.

⁷³ См.: Российское законодательство X–XX веков. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. С. 213–215.

⁷⁴ См.: Российское законодательство X–XX веков. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. С. 218–223.

⁷⁵ Об этом см.: Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону, 1995. С. 227.

⁷⁶ Упоминания об обыщиках имеются в Губной Белозерской грамоте и Медынском губном наказе. См.: Российское законодательство X–XX веков. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М., 1985. С. 213–214, 218.

⁷⁷ Об этом см.: Власов В. И., Тонгаров Н. Ф. Организация розыска преступников в России в IX–XX веках (историко-правовое исследование): В 2-х частях. Домодедово, 1997. Ч. 1. С. 21.

⁷⁸ В 1682 г. Разбойный приказ был переименован в Сыскной. См.: Челтызов-Бebutое М. А. Курс уголовно-процессуального права. Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. СПб., 1995. С. 676.

⁷⁹ См.: Власов В. И., Тонгаров Н. Ф. История розыскного процесса в России (законодательство и практика). Домодедово, 1997. С. 21; Полушинский В. И. Уголовный и политический сыск по Соборному уложению // История органов внутренних дел России. Вып. 2. М., 1999. С. 78.

Уголовно-процессуальные и полицейские функции органов земского управления определялись Уставными земскими грамотами⁸⁰.

При этом в рассматриваемый период использование содействия населения в розыске преступников сводилось к обыску и доносу.

Соответствующие положения русского права получили развитие и были нормативно закреплены в Соборном уложении 1649 г.⁸¹

Так, ст. 12–17 гл. 2 Соборного уложения определяли порядок «извета» (доноса) и его проверки, а также меру наказания за ложный донос. Статьи 18 и 19 этой же главы требовали доносить о заговорах и других «злых умыслах» (политических преступлениях – преступлениях против государя и государства), предусматривая наказание для сокрывших такие преступления смертную казнь.

В связи с этим следует отметить, что доносительство постепенно становилось все более распространенным, однако не являлось результатом целенаправленной деятельности государственных органов по использованию специальных лиц, оказывающих им содействие в выявлении и раскрытии преступлений путем добывания и передачи информации о причастных к этим преступлениям.

Соборное уложение закрепило процесс выделения политических дел из общего потока уголовных преступлений и инициировало создание соответствующих государственных органов, осуществляющих розыск политических и уголовных преступников.

В этих условиях в 1650 г. был учрежден Приказ тайных дел, к которому перешли от Боярской думы полномочия по расследованию преступлений, о которых сообщалось как «слово и дело государево». Таким образом было положено начало выделению органов политического сыска в самостоятельные специализированные государственные структуры.

Развитие этих органов и органов уголовного сыска приведет в последующий период к определенным различиям в использовании ими негласных непроцессуальных методов работы по выявлению и раскрытию преступлений, причем органы политического сыска будут опережать другие органы в работе по привлечению населения к негласному сотрудничеству и созданию ведомственной нормативной базы, регламентирующей работу, которую в дальнейшем назовут агентурной.

Но в XV–XVII вв. фактически агентурной работы еще не было, ибо не было агентов как таковых, и именно обыск (опрос) стал официально признанной основной формой использования органами государства содействия населения в борьбе с преступностью. В связи с этим предусматривались определенные гарантии как от оговора невиновных, так и от сокрытия сведений о лихих людях. Например, в ст. 7 Губной Белозерской грамоты устанавливалось наказание – битие кнутом для опрашиваемых (обыскиваемых), которые называли при опросе добрым человеком подозреваемого, чья вина затем была доказана.

Кроме того, государство вводит систему стимулов для лиц, оказывающих содействие в выявлении преступлений.

Например, Именным указом с боярским приговором от 11 июля 1681 г. предусматривалась такая форма сотрудничества, как сообщение об утайке контрабандных товаров. В соответствии с этим Указом четвертая часть скрываемых товаров отдавалась тому, кто сообщал об утайке⁸².

⁸⁰ См., например, Уставную земскую грамоту волостей Малой Пенежки, Выйской и Суры Поганой Двинского уезда от 25 февраля 1552 г. // Российское законодательство X–XX веков. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М., 1985. С. 227–234.

⁸¹ См.: Соборное уложение 1649 года // Российское законодательство X–XX веков. Т. 3. Акты Земских соборов. М., 1985. С. 83–257.

⁸² Об этом см.: Кислинский Ю. Г., Контрабанда: история и современность. М., 1996. С. 26.

Анализ имеющихся нормативных документов Русского государства периода X–XVII вв., на наш взгляд, показывает, что характер и формы содействия населения розыску преступников в указанный исторический период, во-первых, были неразрывно связаны с уголовным процессом и его формами, во-вторых, исходили из складывающегося на определенном историческом этапе понимания истины и, в-третьих, как уже отмечалось, обуславливались наличием соответствующих государственных органов, наделенных конкретными полномочиями по использованию содействия населения в целом и отдельных лиц.

В связи с этим представляется необходимым отметить, что все существовавшие в истории человечества суды и государственные органы, в задачу которых входило выявление и раскрытие преступлений, всегда провозглашали целью своей деятельности установление истины, правды и, как следствие, установление виновных и их последующее справедливое наказание. Однако реальные условия и гарантии, обеспечивающие установление истины в каждом конкретном случае, нашли отражение в российском праве лишь на рубеже XVII–XIX вв. До этого в российском доказательственном праве существовала система формальных доказательств, при которой исследовалось не само преступление, а доказательства, полученные по делу. Отсюда устанавливаемая истина была «истиной формальной»⁸³, т. е. соответствовавшей лишь внешним, формальным обстоятельствам, а не самой действительности.

Древнерусский судебный процесс представлял собой типичный обвинительный процесс, ибо основным принципом этого процесса являлась формула – без обвинителя нет и суда. Система доказательств в обвинительном процессе, носившем состязательный характер, была крайне примитивной, так как помимо признания обвиняемого в ней главную роль играли такие доказательства, как присяга, поединок, суд божий (ордалии). Так, победивший в поединке – «поле» – выигрывал дело, поскольку считалось, что бог помогает правому⁸⁴. Другим видом суда божьего были испытания железом и водою⁸⁵. Например, в Русской Правде указывалось, что если обвиняемый «не ожжется», значит он не виновен.

При этом меры по отысканию преступников в основном принимались обществом, так как в Древней Руси фактически не было специального органа, занимающегося борьбой с уголовной преступностью.

В XVI в. на смену обвинительному процессу в России приходит розыск или, как его еще называют, розыскной или инквизиционный процесс, а инициатива в розыске преступников начинает переходить к государству. Розыск отличался от обвинительного (состязательного) процесса предыдущих лет тем, что уполномоченные государственные органы сами, в том числе независимо от воли сторон, принимали решение о начале розыска и производили его. При этом розыск производился государственными органами с использованием различных методов.

В указанных условиях содействие населения розыску преступников приобретает большее значение, но фактически продолжает осуществляться в рамках уголовно-процессуальной деятельности, как правило, в виде повального обыска.

Именно в переходе инициативы розыска преступника от обвинителя к государственным органам, в переходе от обвинительного процесса к розыскному, как представляется, заключается основное отличие розыска преступников в русском централизованном государстве по праву XV–XVII вв. и использования содействия населения в розыске преступников от существовавшего ему периода возникновения сыска в Древнерусском государстве.

⁸³ Термин «формальная истина» используется в правоведении, хотя фактически то, что в данном случае именуется «истиной», таковой не является.

⁸⁴ История отечественного государства и права: Учебник. Ч. 1 / Под ред. О. И. Чистякова. М., 1992. С. 56.

⁸⁵ Пресняков А. Е. Княжое право в древней Руси. Лекции по русской истории. Киевская Русь. М., 1993. С. 442.

При этом следует согласиться с высказанным мнением, что розыскной процесс представлял собой первоначальную, неразвитую форму следственного процесса, окончательное становление которого обычно связывают с законодательством Петра I⁸⁶.

Розыск сочетал в себе как элементы следствия, так и элементы оперативно-розыскной деятельности в ее современном понимании, сочетавшиеся со стимулированием сообщений о готовящихся и совершенных преступлениях и установлением наказаний за сокрытие сведений о лицах, совершивших преступления.

При этом потребности развивающегося общества в обеспечении должного уровня организации борьбы с преступностью требовали создания специализированных государственных органов – полицейского аппарата.

Возникла потребность и в создании органов политического сыска. Первым из таких органов, как уже отмечалось, стал Приказ тайных дел, созданный в 1650 г. при царе Алексее Михайловиче. Однако свое развитие органы политического сыска получили уже при Петре I.

⁸⁶ См.: Развитие русского права второй половины XVII–XVIII вв. М., 1992. С. 233.

Глава 3. Правовая регламентация сыскной работы в Российской империи и содействия населения органам сыска в период с XVIII в. по 1880 г.

В период правления Петра I в России впервые создаются самостоятельные специализированные полицейские органы – регулярная полиция. Одной из функций полиции являлся розыск преступников, который по-прежнему сочетал в себе элементы следствия и элементы оперативно-розыскной деятельности в их современном понимании.

С созданием полицейских органов начинает формироваться и правовая база, регламентирующая деятельность этих органов, в том числе в части розыска преступников и привлечения к их розыску населения, использования содействия розыску преступников отдельных лиц, включая использование их негласного содействия в выявлении преступлений и совершивших эти преступления или причастных к ним.

В числе первых из таких правовых актов, закрепляющих использование тайных методов работы, которая впоследствии будет названа оперативно-розыскной, стал царский Указ от 2 сентября 1695 г., предписывавший воеводам в городах «про воров и разбойников проводывать тайно всякими мерами»⁸⁷.

Вопросы организации государственного аппарата и истории развития его органов, специализирующихся на розыске преступников, непосредственно не входят в предмет настоящего исследования, в связи с чем представляется целесообразным лишь отметить, что в рассматриваемый период в России неоднократно предпринимались шаги по реформированию государственного аппарата, приведению его в соответствие со складывающимися социально-экономическими условиями. Ход исторического развития обусловил постоянную потребность в совершенствовании и укреплении государственных органов, в развитии нормативного регулирования их деятельности, включая розыскную деятельность – розыск (сыск).

Следует иметь в виду, что под розыском (сыском) в XVII–XVIII вв. понималось, во-первых, установление истины, расследование каких-то обстоятельств, и, во-вторых, особая форма судопроизводства, следственного процесса⁸⁸, который включал в себя как уголовно-процессуальную, так и сыскную (непроцессуальную с позиции сегодняшнего дня) деятельность. И только позже термином «сыск» стали обозначать специальные мероприятия непроцессуального характера по установлению и обнаружению неизвестных или скрывшихся преступников⁸⁹.

Однако независимо от того, в рамках какой (процессуальной или непроцессуальной) деятельности осуществлялся сыск, органами государства использовалось содействие населения в выявлении преступлений.

Особого внимания требовала такая деятельность по делам о государственных преступлениях, к каковым согласно Именного царского указа Петра I от 25 января 1715 г. относились: злой умысел против персоны его величества или измена, а также возмущение или бунт. Указом повелевалось населению доносить о названных преступлениях⁹⁰. Таким образом, оказание населением помощи в выявлении преступлений рассматривалось как обязанность подданных, неисполнение которой могло повлечь наказание.

⁸⁷ См.: Оперативно-розыскная деятельность: Учебник / Под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, А. Ю. Шумилова. М., 2001. С. 8–9.

⁸⁸ Об этом см.: Законодательство Петра I. М., 1997. С. 796–797.

⁸⁹ См.: Юридический словарь. Т. 2. М., 1956. С. 142.

⁹⁰ Об этом см.: Российское законодательство X–XX веков. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма. М., 1986. С. 314.

Обязанность доносить, как уже отмечалось, устанавливалась и ранее. Так, еще ст. 18 и 19 Соборного уложения 1649 г. устанавливали, что если кто-нибудь узнает о злом умысле против царя или бунте, то должен известить об этом, а «буде кто сведав или услыша на царское величество в каких людех скоп и заговор или иной какой злой умысел, а государю, и его государевым боярам, и ближним людям, и в городах воеводам, и приказным людям про то не известит, а государю про то будет ведомо, что он про такое дело ведал, а не известил, и сыщется про то допрямом, и его за то казнити смертию безо всякой пощады»⁹¹.

При Петре I и его приемниках доносительство получает дальнейшее развитие⁹² и, более того, использование доносов считается естественным и необходимым. Даже тайна исповеди не могла освободить от обязанности доноса. Так, принятый при Петре I Духовный регламент⁹³ устанавливал, что если кто-либо на исповеди признается в намерении «совершить измену или бунт на государя или на государство, или иное злое умышление на честь или здоровье государя и на фамилию его величества», то должен «духовник не така его за прямо исповеданныя грехи прощения и разрешения не сподоблять... но и донести вскоре о нем, где надлежит, следуя состоявшемуся 28 числа ныняшнего 1722 года именному Его Императорского Величества указу»⁹⁴.

Таким образом, даже о полученных сведениях при исповеди священник должен был поставить в известность Тайную канцелярию⁹⁵.

Устанавливалась не только обязанность доносить, но и обязанность уведомлять о различных фактах. При этом предусматривалось обязательное уведомление органов полиции по широкому кругу вопросов.

Так, например, согласно Пунктам, данным Санкт-Петербургскому генерал-полицимейстеру Указом от 25 мая 1718 г.⁹⁶, «всем жителям здешним» объявлялось «...накрепко смотреть приезжих, какие люди, и чтоб всякий хозяин тотчас объявил, кто к нему станет и какой человек, а буде утаит или непрямым именем скажет – таких хозяев с наказанием ссылат на галеру, с отбиранием всего, что имеет; равным же образом и об отъезжающих объявлять також и работников, ежели который хозяин наймет кого из гулящих в работу, чтоб прежде дать знать об нем, дабы под тем видом не было какого беглого солдата или матроса и прочих».

В то же время, анализируя нормативные документы указанного периода, необходимо иметь в виду, что под доносителями в них именовались и челобитчики (потерпевшие) в уголовном процессе. Доноситель как лицо, сообщившее о преступлении, если он не являлся челобитчиком (потерпевшим), становился свидетелем⁹⁷.

В указанный период начинает широко применяться использование негласного выведывания и тайных подсыльщиков, что находит отражение в нормативных документах. Так, например, в инструкции, направленной астраханскому губернатору Волынскому, указывалось на

⁹¹ См.: Соборное уложение 1649 года // Российское законодательство X–XX веков. Т. 3. Акты Земских соборов. М., 1985. С. 83–257.

⁹² О практике доносов см.: *Семевский М. И.*, Тайный сыск Петра I. Смоленск, 2001.

⁹³ Полное название документа – Духовный регламент благодатию и милосердием человеколюбца Бога, тщанием же и повелением Богом данного и Богом умудренного государя нашего, царя и великого князя Петра Первого, всероссийского императора и протчая, и протчая, протчая.

⁹⁴ См.: Законодательство Петра I. М., 1997. С. 585.

⁹⁵ См.: *Анисимов Е. В.*, Дыба и кнут. Политический сыск и русское общество в XVIII веке. М., 1999. С. 137.

⁹⁶ См.: Указ от 25 мая 1718 г. Пункты, данные С.-Петербургскому генерал-полицимейстеру. – О смотре, чтобы строение домов производилось по указу; о содержании улиц в чистоте; о допущении торговых шалашей в указанных местах; о съестных припасах, о подозрительных домах, о гулящих людях, о приезжих и отъезжающих; об определении с дворов караульчиков, в каждой слободе или улице старост и при каждом десяти дворах десятского и о распространении повинности постоя на людей всякого чина и звания // Законодательство Петра I. М., 1997. С. 631–632.

⁹⁷ Именно при Петре I впервые вводится термин «свидетель», используемый и настоящее время. Он заменяет использовавшиеся ранее термины «видок» и «послух». Об этом см.: Российское законодательство X–XX веков. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма. М., 1986. С. 403, 456.

необходимость учреждения тайных полицейских агентов, ибо губернатору предписывается держать «тайных подсылщиков» для наблюдения, чтобы «между людьми не было какой шаткости»⁹⁸

⁹⁸ См.: *Елинский В. И.* Уголовный сыск в России в период абсолютной монархии (XVIII–XIX вв.) // История органов внутренних дел России. Вып. 4: Сборник научных трудов. М., 2001. С. 87–88.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.