

Полномочия сотрудников правоохранительных органов при проведении доследственной проверки

09.09.2016

СТАТЬИ



Владимир Китсинг, партнер «Князев и партнеры»

Артем Чекотков, юрист «Князев и партнеры»

Проявление силовиками внимания к коммерческим организациям стало неотъемлемым атрибутом осуществления предпринимательской деятельности в современных российских политико-экономических реалиях. Сотрудники коммерческих организаций нередко

оказываются вовлеченными в оперативно-розыскные мероприятия, проводимые в рамках так называемой полицейской (доследственной) проверки, организованной в целях возбуждения уголовных дел экономической направленности. Полученные в результате такой проверки данные впоследствии могут стать доказательствами по уголовному делу. При этом полномочия силовиков, закрепленные в законе, зачастую разительно отличаются от действий, совершаемых ими на практике.

Термин «полицейская проверка» во многом условен и употребляется лишь постольку, поскольку проверки коммерческих организаций проводятся сотрудниками полиции, в частности работниками ставшего уже легендарным отдела по борьбе с экономическими преступлениями и противодействию коррупции (ОЭБиПК), в то время как подобные мероприятия могут проводить и иные силовые ведомства, например ФСБ России. Законодатель именует данный вид деятельности проверкой сообщения о преступлении, в профессиональных кругах также используется термин «доследственная проверка». В первую очередь необходимо осветить, какие полномочия правоохранителей охвачены данным понятием и почему полицейская проверка применяется в отношении бизнеса.

Всю деятельность по расследованию и раскрытию преступлений можно разделить на два этапа: до возбуждения уголовного дела и после.

С точки зрения закона, сотрудники правоохранительных органов должны концентрировать основные усилия, направленные на раскрытие преступлений, в период после принятия решения о возбуждении уголовного дела, когда они наделены широким кругом полномочий, среди которых основная роль отводится возможности проводить следственные действия, ограничивающие права и свободы лиц, посредством которых можно получить доказательства по уголовному делу;

в период до возбуждения уголовного дела наблюдается обратная ситуация. Собственно, обозначенный этап и определяется как «полицейская проверка». В его рамках, опять же сугубо с точки зрения закона, предполагается установление лишь тех данных, которые

свидетельствуют о наличии признаков преступления, и полномочия сотрудников силовых ведомств ограничены. В частности, на данном этапе проводятся оперативно-розыскные мероприятия, а не осуществляется сбор доказательств. Вместе с тем, в соответствии с практикой расследования экономических преступлений, одним из центральных элементов в расследовании уголовных дел данной категории становится именно полицейская проверка.

Обозначенная ситуация обусловлена многими причинами, однако главная, с нашей точки зрения, заключается в неэффективности установленных критериев оценки деятельности правоохранительных органов. Несмотря на многочисленные заявления представителей силовых структур о том, что хорошо известная всем «палочная система» оценки эффективности ушла в прошлое, основные ее элементы продолжают существовать. Примером служит Приказ МВД России от 31.12.2013 № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации». В нем в качестве отрицательных показателей установлены, например, такие, как число оправданных лиц или число лиц, в отношении которых дела прекращены в связи с отсутствием состава преступления либо непричастностью, а положительным критерием, помимо прочих, выступает количество уголовных дел, направленных в суд. В ходе практической деятельности указанные обстоятельства приводят к тому, что в подавляющем большинстве случаев уголовное дело возбуждается лишь тогда, когда правоохранители уверены в том, что оно будет направлено в суд для дальнейшего рассмотрения и вынесения обвинительного приговора.

В результате этап, на котором принимается решение о возбуждении уголовного дела (т.е. полицейская проверка), становится одним из определяющих. Именно в этот период оценивается информация, необходимая для привлечения лица к уголовной ответственности. И только будучи уверенным в судебной перспективе собранного оперативными сотрудниками материала, следователь принимает решение о возбуждении уголовного дела по результатам проверки.

Основной целью полицейской проверки применительно к расследованию экономических преступлений является сбор информации, которая впоследствии станет доказательствами по уголовному делу. В данной связи необходимо отметить, что в первую очередь правоохранителей интересуют три блока информации, которую они могут получить от коммерческой организации:

документы – учредительная, договорная и отчетная документация, выписки по счетам организации, закрывающие документы по договорам, книги покупок и книги продаж и т.д.;

электронные данные – рабочая переписка, информация, хранящаяся на сервере и в рабочих компьютерах сотрудников организации;

свидетельские показания – прежде всего информация, полученная от генерального директора и главного бухгалтера, а также показания иных сотрудников организации и представителей контрагентов.

Обозначенную информацию собирают путем проведения оперативно-розыскных мероприятий и реализации полномочий, предоставленных Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Закон о полиции).

В Федеральном законе от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» приведен исчерпывающий перечень из 14 оперативно-розыскных мероприятий. Однако в подавляющем большинстве случаев коммерческие организации и их руководство

сталкиваются с двумя – обследованием помещений организации и опросом сотрудников организации. Следует учитывать, что обозначенные действия относятся к гласным, открыто проводимым мероприятиям, в то время как существует и группа негласных, реализуемых без уведомления лица, в отношении которого подобные мероприятия осуществляются. Среди таковых особо стоит отметить прослушивание телефонных переговоров и снятие информации с технических каналов связи. Такие действия нередко проводятся в отношении руководителей и рядовых сотрудников коммерческих организаций, в результате чего правоохранители получают доступ, например, к деловой переписке или переговорам с контрагентами. Сущность негласных оперативно-розыскных мероприятий затрудняет реализацию на практике каких-либо эффективных способов защиты в процессе их проведения, а потому основная рекомендация в данном случае сводится к воздержанию от использования для передачи значимой информации таких средств связи, которые легко поддаются контролю со стороны правоохранительных органов (телефон, электронная почта).

Иная ситуация наблюдается при проведении гласных оперативно-розыскных мероприятий, когда контроль над действиями правоохранителей служит основной гарантией соблюдения прав и законных интересов представителей коммерческих организаций. Однако в первую очередь необходимо рассмотреть такое действие силовиков, осуществляемое в отношении коммерческих организаций, которое не является оперативно-розыскным мероприятием, – направление запроса о предоставлении информации.

Запрос информации

Направление запроса о предоставлении документации является действием, которое сотрудники полиции наиболее часто совершают в рамках проведения доследственной проверки. Массовость направления запросов вызвана простотой их подготовки (полицейским достаточно напечатать одну страницу текста) и возможностью получить большой объем информации, практически не прилагая усилий. Следует учитывать, что право направления запроса закреплено в п. 4 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции. Обозначенная норма устанавливает два необходимых требования:

запрос должен быть направлен, помимо прочего, в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях и включать в себя ссылку на п. 4 ч.1 ст. 13 Закона о полиции;

запрос должен быть мотивированным, а значит, сотрудники полиции должны указать следующую информацию: номер и дату регистрации сообщения о совершении преступления, лицо, в отношении которого проводится проверка, и то, по каким фактам осуществляются проверочные мероприятия, а также привести конкретные обстоятельства, позволяющие правоохранителям сделать вывод о том, что запрашиваемая документация связана с предметом проверки.

Таким образом, запрос, как и любой другой правоприменительный акт, ограничивающий права и свободы лиц, должен содержать правовое (обладать свойством законности) и фактическое обоснование (обладать свойством мотивированности). Только при наличии правового и фактического обоснования запрос должен быть удовлетворен и может повлечь за собой ответственность за непредставление документации.

Однако на практике силовики не считают необходимым излагать мотивировку своих требований. И если правовое обоснование имеет место почти всегда (хотя встречаются запросы, в отношении которых отсутствуют нормы, предоставляющие право истребования документации), то фактические доводы в подавляющем большинстве случаев игнорируются. Сотрудники полиции не считают нужным пояснить причину запроса той или иной

документации у организации. В целом суть аргументации сводится к тому, что если закон предоставляет право направлять в организации запросы, то какая-либо дополнительная мотивировка нецелесообразна. Следует отметить, что подобная точка зрения ошибочна, и в ответ на запрос, в котором отсутствует либо фактическое, либо правовое обоснование требований, руководству компании следует направить просьбу о разъяснении надлежащей мотивировки предъявления подобных требований и предоставить запрашиваемую документацию только тогда, когда это будет сделано.

Опрос сотрудников и обследование помещений

Переходя непосредственно к оперативно-розыскным мероприятиям, таким как опрос сотрудников и обследование помещений, следует еще раз обратить внимание на следующие моменты. Данные мероприятия являются гласными, проводятся открыто, перед их началом сотрудник полиции обязан предъявить служебное удостоверение, а также документы, которые служат основанием для проведения опроса или обследования. В то же время основная характерная черта указанных мероприятий заключается в том, что они могут осуществляться только с согласия граждан или юридических лиц, в отношении которых проводятся. В соответствии с ч. 2 ст. 6 Закона о полиции, любое ограничение прав, свобод и законных интересов физических лиц и организаций допускается только по основаниям и в порядке, предусмотренным законом. Иными словами, закон должен содержать конкретные правовые нормы, предоставляющие сотрудникам полиции полномочия на ограничение прав лиц при проведении данных мероприятий, в том числе на их принудительное осуществление. Поскольку действующее законодательство таких положений не предусматривает, опрос и обследование могут быть проведены лишь с согласия лиц, чьи права затрагиваются. Положительный эффект, который оказывает обозначенное регулирование на повышение уровня защиты прав и свобод заинтересованных лиц, правоохранители на практике нивелируют либо незнанием, либо субъективным толкованием данных норм закона.

Действующее законодательство не регламентирует процесс проведения опроса. Однако

столкнувшись с проведением оперативно-розыскного мероприятия, руководство коммерческой организации должно принять во внимание его добровольный характер. В связи с добровольностью анализируемых действий, повестки из полиции с требованием явиться в определенное время для дачи объяснений, а также звонки оперативных сотрудников с предупреждением об ответственности за неявку на опрос не имеют под собой законных оснований. Соответственно, данные требования могут не исполняться без применения каких-либо санкций со стороны полицейских. Безусловно, к вопросу о даче объяснений необходимо подходить с учетом обстоятельств конкретной ситуации. Вместе с тем обозначенные ультимативные требования – лишь один из способов склонить руководство организации к предоставлению информации, поэтому принимать положительное решение о даче объяснений следует только тогда, когда будут проанализированы все имеющиеся риски и уяснено, что согласно ч. 1.2 ст. 144 УПК РФ «полученные в ходе проверки сообщения о преступлении сведения могут быть использованы в качестве доказательств». В этой связи давать проверяющим лицам какие-либо разъяснения рекомендуется лишь при наличии понимания того, какие именно подозрения имеются у правоохранителей, из каких источников они получены и насколько обоснованными являются.

Наибольший риск для коммерческой организации несет в себе проведение такого мероприятия, как обследование помещений, оно может на длительное время дестабилизировать ее деятельность. Подобная мера реализуется в соответствии с Приказом МВД России от 01.04.2014 № 199 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-розыскного мероприятия обследования помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств». При проведении данного мероприятия сотрудники полиции осуществляют в офисе организации поисковые действия с целью получения информации, необходимой для принятия решения о возбуждении уголовного дела. Однако установленное законодательное регулирование и практика проведения обследования помещений существенно различаются.

С точки зрения закона, **сотрудники полиции обязаны:**

- | получить согласие на проведение оперативно-розыскного мероприятия;
- | проводить обследование только в присутствии генерального директора организации или его уполномоченного представителя, а также двух представителей общественности;
- | предъявить служебное удостоверение и предоставить возможность зафиксировать содержащуюся в нем информацию;
- | предъявить распоряжение о проведении оперативно-розыскного мероприятия, которое служит основанием для обследования помещений, а также предоставить копию этого документа.

Правоохранители **не вправе:**

- | ограничивать передвижение сотрудников организации по офису;
- | запрещать им покидать помещение и общаться между собой;

проводить личный обыск и изъятие личных вещей;

изымать документы, не относящиеся к предмету обследования;

вскрывать запертые помещения, сейфы, шкафы и прочие места хранения документации.

Вместе с тем, как уже отмечалось, практика проведения обследования значительно отличается от обозначенных положений, и силовики делают все возможное для получения доступа к интересующей их информации. В результате обследование зачастую проводится принудительно, в отсутствие генерального директора организации, сопровождаясь несанкционированным проникновением проверяющих лиц в офис компании под видом клиентов, курьеров и прочих лиц, ограничением права передвижения работников компании и вскрытием запертых помещений. Прежде всего обращает на себя внимание то, что сотрудники полиции в подавляющем большинстве случаев производят изъятие абсолютно любых предметов и документов, к которым имеется свободный доступ. Безусловно, это нарушает правило, в соответствии с которым изъятию подлежат лишь те предметы и документы, которые относятся к основаниям для проведения обследования.

Следует отметить, что полицейские систематически допускают нарушения такого рода. Практически каждый их визит в офис той или иной организации сопровождается неким «юридическим ликбезом», направленным на разъяснение представителям власти правовых норм, нарушаемых их действиями. Однако юридическая полемика может и не увенчаться успехом, так как убедить сотрудников полиции в неправомерности совершаемых ими действий зачастую бывает проблематично. В такой ситуации правоохранителей наиболее эффективно дисциплинирует видеофиксация их действий, которая, к слову, абсолютно правомерна и не запрещена действующим законодательством. Если же нарушения носят вопиющий характер, нужно вызвать наряд полиции местного ОВД, проинформировав о происходящем управление собственной безопасности МВД России. Действенным механизмом защиты также является последующий судебный контроль, в рамках которого происходит обжалование действий правоохранителей. Однако следует отметить, что все

судебные решения, в которых действия правоохранителей признаны незаконными, были вынесены уже после того, как руководители и сотрудники организации испытали на себе негативный эффект проведения оперативно-розыскных мероприятий. К тому же справедливости ради приходится констатировать, что таких решений значительно меньше, чем тех, в которых судом не было обнаружено каких-либо нарушений действующего законодательства.

Таким образом, приходится признать, что правоприменительная практика проведения полицейских проверок препятствует формированию благоприятного бизнес-климата в современной России. С учетом имеющихся экономических показателей спрогнозировать улучшение ситуации в ближайшее время сложно. Полагаем, что в таких условиях эффективная защита бизнесом своих прав и свобод должна стать для него неотъемлемым атрибутом выстраивания и развития.

Статья опубликована в [Legal Insight. 2016. № 6.](#)

СТАТЬИ