

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЛЕДСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНАЯ ТАМОЖЕННАЯ СЛУЖБА

УКАЗАНИЕ

23.04.2020

№ 387/49/1/7985/1/218/23/266-7

Москва

Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях в сфере предпринимательской деятельности

Анализ результатов деятельности органов прокуратуры и правоохранительных органов свидетельствует о том, что нарушения требований законодательства Российской Федерации при выявлении и расследовании преступлений, совершенных в сфере предпринимательской деятельности¹, по-прежнему носят распространенный характер.

В целях повышения эффективности прокурорского надзора и ведомственного контроля за оперативно-розыскной деятельностью и соблюдением законов органами предварительного расследования, исключения фактов давления на бизнес в ходе уголовного судопроизводства и необоснованного вмешательства в хозяйственную деятельность

О Б Я З Ы В А Е М:

1. Заместителей Министра внутренних дел Российской Федерации, директора Федеральной службы безопасности Российской Федерации, руководителя Федеральной таможенной службы, руководителей подразделений и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, в том числе

¹ Для целей настоящего указания с учетом позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19.12.2013 № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога», под преступлениями, совершенными в сфере предпринимательской деятельности, понимаются указанные в части 1.1 статьи 108 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации противоправные деяния.

территориальных, в пределах полномочий принять дополнительные меры к организации надлежащего ведомственного контроля:

1.1. Оценивая мотивированность оперативно-розыскных мероприятий в отношении субъектов предпринимательской деятельности, исходить из недопустимости вмешательства в гражданско-правовые отношения хозяйствующих субъектов.

1.2. При проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении субъектов предпринимательской деятельности не допускать необоснованного расширения предмета проверки.

1.3. В каждом случае организации проведения оперативно-розыскных мероприятий, требующих ведомственного санкционирования, обеспечить принятие такого решения при наличии достаточных данных, подтверждающих его обоснованность. Изучать сведения, послужившие основанием для принятия решения о проведении оперативно-розыскных мероприятий.

1.4. Ориентировать подчиненных сотрудников на изъятие оригиналов документов, материалов и электронных носителей информации, необходимых для осуществления непосредственной хозяйственной деятельности, в тех случаях, когда они подлежат исследованию в ходе проверки сообщения о преступлении или расследования уголовного дела, в остальных случаях – на обеспечение изготовления их копий, которые приобщать к материалам оперативно-розыскного мероприятия.

В случае изъятия оригиналов документов, материалов и электронных носителей информации обеспечить изготовление их копий и передачу владельцу в установленном законом порядке.

Не допускать изъятия предметов и документов, не относящихся к предмету проверки, за исключением предметов, веществ и продукции, свободная реализация которых запрещена либо оборот которых ограничен при отсутствии на них специального разрешения.

Организовать системный контроль за исполнением требований пункта 1 части 1 статьи 15 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». По каждому факту нарушения требований указанной нормы проводить служебную проверку, давать оценку действиям виновных должностных лиц.

1.5. В целях проверки законности заведения дел оперативного учета, а также проведения оперативно-розыскных мероприятий, в соответствии с положениями федерального законодательства по требованию уполномоченного прокурора к установленному им сроку обеспечить доступ к оперативно-служебным материалам и возможность ознакомления с ними.

2. Руководителей следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, МВД России, ФСБ России и начальников органов (подразделений) дознания МВД России, ФСБ России, ФТС России:

2.1. При проверке исполнения законодательства, регламентирующего прием, регистрацию и разрешение сообщений о преступлениях, особое внимание

уделять сообщениям о преступлениях, совершенных в сфере предпринимательской деятельности.

2.2. Мерами процессуального контроля пресекать факты проведения проверок в отношении предпринимателей при отсутствии законных оснований, а также необоснованно длительного удержания изъятого имущества.

Обеспечить проведение процессуальных проверок только уполномоченными должностными лицами в соответствии с правилами подследственности, определенными статьей 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ).

Не допускать продления срока проверки сообщения о преступлении до 30 суток при отсутствии оснований, предусмотренных частью 3 статьи 144 УПК РФ.

2.3. При необходимости в ходе процессуальных проверок давать аргументированные письменные указания об оперативном выполнении проверочных мероприятий, направленных на получение достаточных данных для принятия решения в порядке статьи 145 УПК РФ. Обеспечить контроль их исполнения.

2.4. В случаях, вызывающих большой общественный резонанс, сопряженных с нарушением прав и законных интересов широкого круга лиц, требующих проведения сложных, трудоемких проверочных мероприятий, лично контролировать ход и результаты процессуальной проверки, законность и обоснованность принятого по ее итогам решения.

2.5. Шире использовать возможности участия представителей органов государственного контроля (надзора) в качестве специалистов в процессуальных проверках и расследовании уголовных дел о преступлениях в сфере предпринимательской деятельности, в том числе при сборе и подготовке материалов, необходимых для назначения и проведения экспертных исследований.

2.6. При проверке законности, обоснованности и мотивированности процессуальных решений о возбуждении уголовных дел в отношении предпринимателей учитывать наличие между хозяйствующими субъектами гражданско-правового спора, его характер и содержание, а также обстоятельства, установленные приговором или иным вступившим в законную силу решением суда.

2.7. Не допускать возбуждения уголовных дел с целью незаконного вмешательства в предпринимательскую деятельность.

2.8. Обеспечить надлежащий контроль за законностью и обоснованностью избрания и продления следователями и дознавателями мер пресечения и иных мер процессуального принуждения в отношении субъектов предпринимательской деятельности с учетом правовых позиций, изложенных в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19.12.2013 № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога», иных его решениях, а также выводах Конституционного Суда Российской Федерации.

2.9. Пресекать инициирование избрания меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении предпринимателей, совершивших преступления в сфере предпринимательской деятельности, при отсутствии обстоятельств, предусмотренных пунктами 1–4 части 1 статьи 108 УПК РФ.

2.10. Ответственно подходить к вопросу о даче согласия следователю на возбуждение перед судом ходатайства о производстве процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения.

2.11. Мерами процессуального контроля обеспечить неукоснительное соблюдение прав подозреваемых и обвиняемых, предусмотренных пунктом 3.1 части 4 статьи 46 и пунктом 9.1 части 4 статьи 47 УПК РФ, касающихся возможности с момента избрания меры пресечения в виде заключения под стражу или домашнего ареста иметь свидания без ограничения их числа и продолжительности с нотариусом в целях удостоверения доверенности на право представления их интересов в сфере предпринимательской деятельности.

2.12. В каждом случае исходить из того, что изъятие оригиналов правоустанавливающих и иных необходимых для осуществления хозяйственной деятельности документов влечет за собой дополнительные издержки, в связи с чем исключить факты изъятия предметов и документов, не относящихся к проверке, предметов, используемых при осуществлении предпринимательской деятельности и принадлежащих на законных основаниях лицам, не являющимся в уголовном деле подозреваемыми, обвиняемыми или лицами, несущими по закону материальную ответственность за их действия, если это не требуется в целях обеспечения их сохранности и проведения с ними следственных действий, а также предотвращения их дальнейшего использования для совершения преступлений.

2.13. На всех стадиях досудебного производства особое внимание обращать на соблюдение прав субъектов предпринимательской деятельности, обвиняемых или подозреваемых в совершении преступления в сфере предпринимательской деятельности, на защиту. Иметь в виду, что заявленный этими лицами отказ от защитника не должен быть вынужденным и может быть принят лишь при наличии реальной возможности участия защитника в уголовном деле.

3. Заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, начальников главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур, прокуроров городов и районов, других территориальных и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур в пределах установленных полномочий:

3.1. Обеспечить системный надзор за законностью реализации оперативно-розыскных мероприятий в отношении субъектов предпринимательской деятельности, поручив проведение проверок дел оперативного учета и оперативно-служебных документов в указанной сфере наиболее опытным уполномоченным прокурорам.

3.2. В целях неукоснительного соблюдения требований закона и обеспечения прав субъектов предпринимательской деятельности, в отношении

которых проводятся оперативно-розыскные мероприятия, организовать детальный учет дел оперативного учета и иных материалов, заведенных в поднадзорных органах, для выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступных посягательств, совершаемых или совершенных как субъектами предпринимательской деятельности, так и в отношении их.

3.3. Считать одним из важнейших направлений надзорной деятельности проверку материалов, послуживших основанием к проведению гласного оперативно-розыскного мероприятия – обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности, транспортных средств (далее – гласное обследование) в отношении субъектов предпринимательской деятельности. Для этого ежемесячно изучать в оперативных подразделениях журналы учета распоряжений (постановлений) о проведении гласного обследования² и соответствующие оперативно-служебные документы (мотивированный рапорт, распоряжение (постановление) и протокол (акт) обследования и изъятия).

Исходить из того, что распоряжение (постановление) должно быть утверждено полномочным должностным лицом органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, и содержать исчерпывающую информацию об объекте обследования, основаниях проведения оперативно-розыскного мероприятия.

Давать оценку обоснованности и соразмерности привлекаемых для реализации оперативно-розыскных мероприятий сил и средств.

Акцентировать внимание на соответствии сведений, указанных в распоряжении (постановлении), данным, имеющимся в оперативном подразделении, а также наличии полномочий у сотрудников, фактически проводивших оперативно-розыскные мероприятия.

3.4. Во всех случаях добиваться устранения нарушений закона, выразившихся в несоблюдении условий проведения оперативно-розыскных мероприятий, а также правил изъятия документов, предметов, материалов и электронных носителей информации в ходе гласного обследования. Иметь в виду, что при гласных обследованиях изъятие предметов и документов должно осуществляться с точным выполнением требований статьи 15 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

Давать оценку законности и обоснованности действий должностных лиц во всех случаях проведения гласного обследования в ночное время.

3.5. При выявлении фактов проведения оперативно-розыскных мероприятий с нарушением предусмотренных законом условий требовать незамедлительного их прекращения. При необходимости принимать исчерпывающие меры к обжалованию судебных решений, разрешающих проведение оперативно-розыскных мероприятий.

3.6. Обеспечить в прокуратурах аккумуляцию поступающей информации о нарушении прав предпринимателей. Принять во внимание то обстоятельство, что неоднократное проведение органами дознания оперативно-розыскных мероприятий в отношении одних и тех же хозяйствующих субъектов,

² В случае, если ведение таких журналов предусмотрено ведомственными нормативными актами.

а также аффилированных с ними лиц может свидетельствовать об их противоправном характере.

В случае возбуждения на основании таких материалов уголовных дел обеспечить проверку законности этих решений с обязательным изучением оперативных материалов, при необходимости получать объяснения у лиц, в отношении которых такие мероприятия проведены.

3.7. Организовать незамедлительное рассмотрение жалоб на решения руководителей и иных должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Тщательно подходить к изучению всех обстоятельств, указываемых заявителями.

Не допускать разрешения жалоб без изучения всех материалов, в которых отражены обжалуемые действия и решения должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. В рамках проводимых проверок, используя в полном объеме предоставленные полномочия, в случае необходимости лично отбирать объяснения у заявителей.

3.8. При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия исходить из того, что процессуальная проверка должна проводиться уполномоченным должностным лицом.

Пресекать факты принятия органами дознания процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовных дел по сообщениям о преступлениях, отнесенных к подсудственности следственных органов.

При наличии оснований принимать решение о передаче материалов проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому в порядке, предусмотренном пунктом 12 части 2 статьи 37 УПК РФ.

Принимать незамедлительные меры к проверке законности решений о направлении сообщений о преступлениях по подсудственности. Путем проведения ежемесячных сверок с соответствующими прокурорами контролировать фактическое поступление этих сообщений уполномоченным органам и их регистрацию в установленном порядке.

На системной основе проверять не только законность решений, но и соблюдение сроков рассмотрения материалов, обоснованность принятия решений о продлении срока проверки сообщений о преступлении.

Исключить факты продления по ходатайству дознавателя срока проверки сообщения о преступлении до 30 суток при отсутствии оснований, предусмотренных частью 3 статьи 144 УПК РФ.

3.9. В обязательном порядке изучать материалы, послужившие основанием для возбуждения уголовных дел о преступлениях в сфере предпринимательской деятельности, и составлять заключения о законности (незаконности) процессуального решения.

При согласии с постановлением о возбуждении уголовного дела направлять соответствующее заключение вышестоящему прокурору (в пределах субъекта

Российской Федерации), которому в случае выявления нарушений инициировать вопрос о привлечении надзирающего прокурора к ответственности.

В ходе проверки законности постановлений о возбуждении таких уголовных дел обращать особое внимание на решения, принятые по факту совершения преступления, о противоправных действиях неопределенных руководителей юридических лиц, а также в иных случаях, когда круг лиц, подлежащих привлечению к ответственности, может быть достоверно определен на стадии проверки сообщения о преступлении.

Считать вынесение таких постановлений при наличии данных о подозреваемом существенным нарушением права на защиту и принимать меры к их отмене.

3.10. При выявлении фактов незаконного возбуждения дел и при наличии достаточных данных, указывающих на преступность действий должностных лиц органа предварительного расследования, инициировать процессуальную проверку в отношении последних.

Давать оценку обоснованности решений о привлечении субъектов предпринимательской деятельности в качестве обвиняемых, об избрании им меры пресечения в виде заключения под стражу, о прекращении уголовного преследования по реабилитирующим основаниям.

Обеспечить тщательное изучение осуществляющим надзор прокурором всех поступающих копий постановлений о привлечении в качестве обвиняемого на предмет их соответствия требованиям статьи 171 УПК РФ, для чего проверять наличие в материалах дела достаточных доказательств, дающих основания для обвинения лица в совершении преступления. Не позднее 10 дней с момента поступления копии постановления о привлечении в качестве обвиняемого составлять мотивированное заключение о его законности.

При обнаружении фактов предъявления формальных обвинений в отсутствие доказательств, в том числе по завышенной квалификации, незамедлительно принимать меры реагирования.

3.11. При удовлетворении судом ходатайства следователя о производстве следственных и иных процессуальных действий вопреки позиции прокурора направлять об этом сообщение вышестоящему прокурору и по согласованию с ним принимать исчерпывающие меры к обжалованию такого решения, вплоть до надзорной инстанции.

3.12. Прокуроров городов и районов, других территориальных и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур вести реестры уголовных дел о преступлениях указанной категории, сроки предварительного расследования по которым продлены (или фактически составили) свыше 3 месяцев. Ежемесячно направлять их вышестоящему прокурору с подробной информацией о причинах несоблюдения разумных сроков и принятых мерах реагирования.

Вышестоящего прокурора (в пределах субъекта Российской Федерации) ежеквартально анализировать поступающую информацию, принимать

необходимые меры в рамках компетенции, а также вести аналогичные реестры уголовных дел со сроком следствия свыше 6 месяцев.

Информацию об уголовных делах, по которым срок следствия продлен свыше 12 месяцев, ежемесячно направлять в соответствующие профильные подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

3.13. При выявлении фактов подмены процессуального продления срока расследования необоснованным приостановлением либо прекращением уголовных дел с последующим установлением дополнительного срока руководителями следственных органов инициировать по каждому такому случаю вопрос о внесении акта реагирования вышестоящему руководителю следственного органа, вплоть до руководства Следственного департамента МВД России, Следственного комитета Российской Федерации и Следственного управления ФСБ России.

3.14. Повысить контроль за качеством подготовки актов прокурорского реагирования и их исполнением. Обращать внимание на достаточность принятых мер к устранению и пресечению нарушений. В случае формального исполнения настойчиво требовать их выполнения в полном объеме, используя при этом весь арсенал предусмотренных законодательством полномочий, в том числе частью 6 статьи 37 УПК РФ.

3.15. Обо всех фактах возвращения уголовных дел для дополнительного расследования ввиду отсутствия достаточных доказательств вины в совершении инкриминируемого деяния, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых, а равно возвращения уголовного дела судом в порядке статьи 237 УПК РФ информировать вышестоящего прокурора (в пределах субъекта Российской Федерации).

При наличии оснований рассматривать вопрос об ответственности надзирающего прокурора, не выявившего эти нарушения при оценке постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого.

3.16. При поступлении жалобы субъекта предпринимательской деятельности на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа, прокурора выносить постановление о ее полном или частичном удовлетворении либо об отказе в ее удовлетворении, при этом обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение такого обращения, а также незамедлительное принятие мер к восстановлению нарушенных прав.

3.17. Осуществлять постоянный мониторинг средств массовой информации и сети «Интернет» на предмет выявления сведений о нарушениях прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

3.18. В рамках координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью максимально использовать все формы межведомственного взаимодействия, обеспечивая эффективность согласованной работы правоохранительных, контрольно-надзорных органов, иных

государственных и муниципальных органов по пресечению фактов давления на представителей предпринимательского сообщества.

Принять меры к организации информационного обмена, в том числе в межведомственном формате, сведениями о фактах давления на бизнес. Использовать в этих целях современные информационные и технические возможности правоохранительных органов, судов, законодательных и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, контролирующих и других органов, общественных объединений и правозащитных организаций.

3.19. На системной основе анализировать состояние законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности и предварительного расследования, акцентируя внимание на выявлении причин, способствующих нарушению прав и законных интересов предпринимателей.

3.20. Совместно с правоохранительными органами и иными органами государственной власти разрабатывать и реализовывать мероприятия, направленные на защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, недопустимость вмешательства в решение их хозяйственных споров, а также на противодействие коррупционным проявлениям, должностным и иным злоупотреблениям со стороны представителей органов государственной власти в указанной сфере.


Генеральный прокурор
Российской Федерации


И.В. Краснов

Министр внутренних дел
Российской Федерации


В.А. Колокольцев

Председатель
Следственного комитета
Российской Федерации


А.И. Бастрыкин

Директор Федеральной службы
безопасности Российской Федерации


А.В. Бортников

Руководитель
Федеральной таможенной службы


В.И. Булавин