

Запрос информации: правомерный способ получения документов или легальная возможность для злоупотреблений?

Осуществление предпринимательской деятельности всегда несет в себе определенные риски: финансовые, ценовые, инвестиционные, репутационные и многие другие. Однако особенность отечественных бизнес-процессов заключается в том, что они также сопряжены с рисками уголовно-правового характера. В последнее время кризисные явления в экономической сфере привели к тому, что вероятность реализации уголовно-правовых рисков значительно увеличилась, а предприниматели все чаще оказываются в ситуации, когда их коммерческая деятельность может привести к потере бизнеса или даже лишению свободы.

Обозначенные последствия, безусловно, являются наиболее негативными проявлениями осуществления комплекса оперативно-следственных мероприятий в отношении коммерческих организаций и естественно наступают не в каждом случае. Однако даже само по себе внимание силовиков к компании может на долгое время дестабилизировать ее деятельность. Сигналом, свидетельствующим о том, что Вашим бизнесом заинтересовались правоохранительные органы, является получение организацией запроса «О предоставлении документации». Направление запроса одно из самых распространенных действий правоохранителей и именно оно становится первым этапом в процессе реализации уголовно-правовых рисков. Таким образом, в рамках настоящей статьи мы проанализируем то, как сотрудники правоохранительных органов осуществляют, предоставленное им полномочие на истребование документации у коммерческих организаций, а также предоставим ряд практических рекомендаций, которые, с нашей точки зрения, могут существенно снизить уголовно-правовые риски Вашего бизнеса.

Итак, правом на направление запросов наделен широкий перечень субъектов, начиная от Счетной палаты РФ, заканчивая контрольными ведомствами исполнительной власти (Роспотребнадзор, Росздравнадзор и т.д.).

В свою очередь, процесс привлечения к уголовной ответственности входит в сферу компетенции только правоохранительных органов, которые запрашивают документацию в связи с расследованием уголовного дела или проведением проверки заявления о совершении преступления (доследственная проверка). Бизнес в данном случае сталкивается со следующими органами: МВД РФ, ФСБ РФ, Следственный комитет РФ. Негативные последствия для юридических лиц могут иметь место и в случае проведения прокурорской проверки, в рамках которой сотрудники Прокуратуры РФ также вправе направлять запросы о предоставлении документации.

Проявляя интерес к бизнесу, обозначенные субъекты в первую очередь направляют запросы в компанию о предоставлении документации. Как уже было отмечено, данное действие является первым этапом в процессе проведения проверки (будь то полицейской или прокурорской) и реализуется в подавляющем большинстве случаев. Массовый характер направления запросов обусловлен, во-первых, относительной простотой его подготовки (силовикам достаточно напечатать страницу текста). Во-вторых – в случае ответа на запрос, правоохранители получают большой объем информации, которая впоследствии может стать доказательствами по уголовному делу. В результате при получении запроса необходимо дать ему правовую оценку и только после этого принимать решение о предоставлении информации. Для того, чтобы правовой анализ полученного запроса был полноценным и эффективным, прежде всего, необходимо понимать, что из себя представляет действительно законный и обоснованный запрос, получение которого обязывает компанию предоставить необходимую правоохранителям документацию.

Запрос информации и документов – это правоприменительный акт. Иными словами, посредством направления запроса сотрудники правоохранительных органов реализуют, предоставленное им полномочие на получение необходимой документации. Данные полномочия закреплены в федеральном законодательстве, регулирующем основы деятельности отдельных правоохранительных органов:

- **МВД РФ** наделено обозначенным полномочием п. 4 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции». Исходя из указанной нормы, сотрудники полиции в праве запрашивать и получать на безвозмездной основе по мотивированному запросу уполномоченных должностных лиц полиции от государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций, должностных лиц и граждан сведения, справки, документы (их копии), иную необходимую информацию;
- **ФСБ РФ** предоставлено право запрашивать информацию в соответствии с п. «м» ст. 13 Федерального закона «О Федерально службе безопасности». Данная норма устанавливает, что сотрудники ФСБ РФ вправе получать на безвозмездной основе от предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности информацию, необходимую для выполнения возложенных на органы федеральной службы безопасности обязанностей;
- **Следственный комитет РФ** наделен полномочием на истребование документации и информации в соответствии с п. 1 ч. 3 ст. 7 Федерального закона «О следственном комитете», согласно которому следователь в праве требовать от руководителей и других должностных лиц органов, предприятий, учреждений и организаций предоставления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений.
- **Прокуратура РФ** вправе истребовать документацию и информацию, основываясь на ч. 1 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре», исходя из которого сотрудники прокуратуры при осуществлении своих полномочий могут требовать от руководителей и других должностных лиц органов, предприятий, учреждений и организаций предоставления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений.

На основании обозначенных норм правоохранители и направляют в организации запросы о предоставлении документов и информации. Однако следует понимать, что как и любой иной правоприменительный акт, который

предусматривает выполнение каких-либо обязанностей, запрос информации должен обладать двумя свойствами – законность и обоснованность:

- **законность** – предполагает, что требование о предоставлении документации должно быть основано на нормах закона, которые наделяют сотрудников правоохранительных органов правом запрашивать документацию (обозначены выше);
- **обоснованность** – заключается в том, что в запросе должны быть указаны конкретные фактические обстоятельства, наличие которых позволяет сделать вывод о том, что запрашиваемые документы и информация действительно необходимы для всестороннего и полного расследования уголовного дела или проведения проверки.

Одновременное наличие обозначенных компонентов делает требование силовиков обязательным для исполнения и, соответственно, влечет ответственность за игнорирование запроса.

Однако в практической деятельности в подавляющем большинстве случаев надлежащая мотивировка требований отсутствует. Сотрудники правоохранительных органов убеждены в том, что если закон предоставляет им право запрашивать документы и информацию, то какая-либо дополнительная аргументация в данном случае не требуется. Такое толкование своих полномочий помимо того, что свидетельствует о низком уровне правовой культуры конкретного правоприменителя, также создает пространство для злоупотреблений. Так, на практике нередки случаи, когда под прикрытием расследования одного уголовного дела запрашивается информация, которая совершенно не имеет отношения к расследуемым фактам. Другим часто встречающимся примером является ситуация, при которой силовики в ходе осуществления проверки сообщения о преступлении запрашивают информацию о всей финансово-хозяйственной деятельности организации по всем контрагентам, естественно, не приводя каких-либо оснований истребования столь значительного объема информации. Последствия указанных нарушений могут выразиться, как минимум, в дестабилизации деятельности коммерческой

организации. С целью предотвращения отмеченных негативных последствий продемонстрируем наиболее часто встречающиеся варианты запросов, а также те ошибки, которые допускают правоохранители при их составлении. Все их можно сгруппировать по стадиям расследования уголовного дела и отдельно выделить прокурорскую проверку:

- запросы, направляемые до возбуждения уголовного дела;
- запросы, направленные после возбуждения уголовного дела;
- запросы, направляемые в рамках проведения прокурорской проверки.

До возбуждения уголовного дела (этап доследственной проверки)

Практика показывает, что основной массив запросов в организации направляется именно на этапе доследственной проверки. Для того, что бы принять решение о возбуждении уголовного дела правоохранителям необходимо собрать как можно больше информации, свидетельствующей о фактах совершения преступления, наиболее удобный способ для этого – направление запроса о предоставлении документации. В данном случае бизнес сталкивается с деятельностью уже ставшего легендарным отдела по борьбе с экономическими преступлениями и противодействию коррупции (ОЭБиПК) и реже с оперативными подразделениями ФСБ РФ.

Направляя запрос в организации сотрудники данных подразделений, во-первых, должны указать правовые нормы, предоставляющие им право запрашивать документацию (п. 4 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» или п. «м» ст. 13 Федерального закона «О Федеральной службе безопасности»), тогда запрос будет обладать свойством законности. Стоит отметить, что на практике обозначенные правовые нормы содержатся в текстах запроса в большинстве случаев.

Во-вторых (что самое важное), в качестве фактического обоснования должна быть указана следующая информация:

- номер и дата КУСП (книга учета сообщений о преступлениях) – все сообщения о преступлениях должны быть обязательно зарегистрированы и им присваивается номер. Таким образом, данная

информация свидетельствует о том, что правоохранители действительно проводят проверку, а не запрашивают документацию, руководствуясь какими-либо иными (порой не всегда законными) мотивами;

- в запросе должно быть указано по каким фактам проводятся проверочные мероприятия. Данная информация позволяет оценить действительно ли деятельность коммерческой организации относится к предмету проверки;
- в тексте запроса должна содержаться информация о том, как запрашиваемая документация связана с предметом проверки.

При одновременном наличии обозначенных компонентов запрос можно считать действительно законным и обоснованным. К сожалению, на практике надлежаще обоснованные запросы встречаются крайне редко. Если информацию о номере и дате КУСП силовика почти всегда указывают, то разъяснение фактов, по которым ведется проверка и тем более то, как запрашиваемая документация относится к ее предмету, отсутствует практически всегда.

В таком случае при подготовке ответа необходимо указать сотрудникам правоохранительных органов на недостатки запроса с просьбой надлежащим образом обосновать свои требования. Предоставление документов в таких случаях может привести к негативным последствиям, так как мотивы направления запроса могут быть самыми разными.

После возбуждения уголовного дела

В ситуации, когда уголовное дело уже возбуждено, запросы в организации направляются не столь часто. Производство по уголовному делу осуществляют уже не оперативные подразделения, а следственные у которых достаточно иных, более эффективных инструментов получения информации (проведение обысков или выемок, например). Однако зачастую под прикрытием расследования уголовного дела могут быть запрошены документы и информация, которая никак не относится к тем фактам, в связи с которыми осуществляется расследование. Такие ситуации не всегда вызваны правомерными причинами, а потому при

получении запроса необходимо тщательно проверить его на соответствие критериям законности и обоснованности.

Как и в случае с доследственной проверкой силовикам необходимо указать на правовые нормы, закрепляющие полномочия на направление запросов. Однако на практике в качестве правового обоснования указывают лишь ч. 4 ст. 21 Уголовно-процессуального кодекса РФ, в которой указано, что требования, и запросы следователя, предъявленные в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми учреждениями, предприятиями, организациями, должностными лицами и гражданами. Указанное обоснование является некорректным и должно быть дополнено правовой нормой, которая и предоставляет такие полномочия.

Касательно фактической аргументации запроса документов и информации, она аналогична с этапом доследственной проверки и должна содержать информацию о номере и дате возбуждения уголовного дела, о фактах, по которым осуществляется расследование, а также сведения о том, как запрашиваемая информация связана с предметом уголовного дела.

Прокурорская проверка

В первую очередь необходимо отметить, что как таковая цель прокурорской проверки, проводимой в отношении коммерческой организации, не сводится к привлечению предпринимателей к уголовной ответственности. Сотрудники прокуратуры проверяют деятельность компании на предмет соблюдения тех или иных требований действующего законодательства. Однако, если в ходе проверки будут выявлены факты, свидетельствующие о совершении преступления, то материалы данной проверки направляются уже в правоохранительные органы (полиция, СК РФ) для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Таким образом, проверка прокуратуры также несет в себе уголовно-правовые риски для бизнеса.

Одним из механизмов реализации данных рисков, естественно, выступает запрос документации. Практика показывает, что сотрудники прокуратуры более тщательно относятся к вопросу мотивировки своих требований. Большинство

прокурорских запросов обладает правовым обоснованием, в них также указывается информация о том, по каким фактам проводится проверка. Однако, как и во всех отмеченных ранее случаях, в запросах, как правило, не объясняется, как истребуемая информация может быть связана с предметом проверки. В такой ситуации запрос нельзя признать мотивированным и ответ на него необходимо давать с просьбой надлежащим образом обосновать свои требования.

Подводя итог описанию наиболее типичных ситуаций, в которых коммерческие организации сталкиваются с получением запроса, необходимо сделать общий для всех вывод о том, что, к сожалению, на практике надлежащее обоснование силовиками своих требований не является повсеместным. Безусловно, предоставление документов в таких случаях не является обязательным, однако следует также помнить и о том, что законодательством установлена административная ответственность за неисполнение требований правоохранителей.

Ответственность за непредставление документов

Кодекс об административных правонарушениях закрепляет два случая, когда предприниматели могут быть привлечены к ответственности за отказ от представления документов.

Во-первых, **ст. 19.7 КоАП РФ** «Непредставление сведений (информации)» предусматривает ответственность в виде:

- предупреждения
- административного штрафа:
 - на должностных лиц - от трехсот до пятисот рублей;
 - на юридических лиц - от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

Обозначенные санкции применяются за непредставление документов, если запрос в компанию поступает на этапе доследственной проверки (до возбуждения уголовного дела).

Во-вторых, **ст. 17.7 КоАП РФ** «Невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего

производство по делу об административном правонарушении» предусматривает ответственность в виде:

- административного штрафа:
 - на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей либо дисквалификация на срок от шести месяцев до одного года;
 - на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.
- административного приостановления деятельности на срок до девяноста суток.

В данном случае предусмотрены уже довольно серьезные санкции и они могут применяться или при получении запроса после возбуждения уголовного дела, или при проведении прокурорской проверки.

Однако следует помнить, что обозначенные меры ответственности реализуются лишь в тех случаях, когда предприниматели не представили документацию в ответ на законный и обоснованный запрос.

В подтверждение данного вывода можно привести ряд примеров из судебной практики, где действия правоохранителя признавались незаконными, а предприниматели освобождались от административной ответственности.

Так, Омский областной суд в постановлении от 02.02.2012 г. по делу № 4-А-10/2012 указал на то, что «Требовать предоставления информации без каких-либо перечисленных в законе оснований, лишь с целью возможного обнаружения в деятельности должностных лиц учреждения или организации признаков преступления, является недопустимым в работе полиции, поскольку такое требование нарушает законные интересы и права не только конкретных граждан, сведения о которых были запрошены, а также законные интересы учреждений и организаций, поскольку их работники вынуждены отвлекаться от своей основной деятельности в целях исполнения запроса полиции». В результате действия сотрудников полиции были признаны незаконными, так как в их запросе отсутствовали ссылка на расследование находящегося в производстве конкретного уголовного дела, либо на зарегистрированное в установленном порядке заявление или сообщение о преступлении.

В апелляционном определении Верховного суда Республики Татарстан от 22.08.2013 г. по делу № 33-9847/2013 суд признал неправомерным запрос документации на основании устного требования сотрудника полиции и указал на то, что «действующее законодательство обязывает и дает право сотрудникам полиции получать на безвозмездной основе необходимую информацию, имеющую значение по расследуемому делу, только по мотивированному запросу».

Показательна позиция Астраханского областного суда, высказанная в постановлении от 16.07.2015 г. по делу № 4а-303/2015 г. Суд, признавая действия правоохранителей незаконными, отмечал «в запросе о предоставлении информации отсутствует ссылка на расследование находящегося в производстве конкретного уголовного дела, на зарегистрированное в установленном порядке заявление или сообщение о преступлении. Не указан срок предоставления информации». В результате Суд пришел к выводу о том, что «требовать предоставления информации без каких-либо перечисленных в законе оснований, лишь в связи со служебной необходимостью является недопустимым...».

Однако, несмотря на приведенные выше позиции судов, все же следует констатировать, что, к сожалению, судебная практика на сегодняшний день сложилась таким образом, что предприниматели могут быть привлечены к административной ответственности за непредставление документов и в случае, если запрос правоохранителей не обладал свойствами законности и обоснованности. В свою очередь, опасения реализации риска привлечения к административной ответственности, не должны становиться стимулом для выполнения незаконных и необоснованных требований сотрудников правоохранительных органов, к тому же в результате может возникнуть иной, куда более серьезный риск – риск привлечения к уголовной ответственности с присущими ему последствиями в виде потери бизнеса или лишения свободы. Во избежание наступления негативных последствий, с нашей точки зрения, необходимо следовать следующим рекомендациям:

1. В первую очередь, следует помнить, что ответственность за непредставление документов наступает лишь в том случае, если полученный запрос является:

Законным – основан на нормах закона, которые предоставляют право сотрудникам правоохранительных органов запрашивать документы и информацию;

Обоснованным – указаны конкретные фактические обстоятельства, наличие которых позволяет сделать вывод о том, что запрашиваемые документы и информация действительно необходимы для всестороннего и полного расследования уголовного дела или проведения проверки.

2. В подавляющем большинстве случаев Запросы из правоохранительных органов данными свойствами не обладают, а потому следует внимательно изучить полученный запрос, выявить несоответствия и в ответе на запрос указать сотрудникам правоохранительных органов на установленные нарушения.
3. Ответ на запрос необходимо давать в срок, указанный в запросе, либо, если в запросе не указан срок, в течение месяца с момента получения.
4. Нередко в организации поступают запросы, которые невозможно достоверно идентифицировать как исходящие от государственных органов. Так получение запроса посредством факсимильной связи, через неустановленных лиц, отсутствие подписи должностного лица, данных исполнителя, телефона обратной связи может свидетельствовать о недобросовестных действиях третьих лиц. В таких случаях наилучшим способом реагирования на запрос является ожидание повторного запроса с надлежаще оформленными реквизитами.
5. В случае, если в коммерческую организацию поступил законный и обоснованный запрос, во избежание совершения административного правонарушения и привлечения к ответственности, необходимо представить истребуемую документацию в указанный срок.

Исключением может служить лишь информация, содержащая охраняемую законом тайну.