



ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 343.985



Николай Семенович ЖЕЛЕЗНЯК,
начальник кафедры оперативно-розыскной
деятельности органов внутренних дел
Сибирского юридического института
МВД России (г. Красноярск),
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

КОММЕНТАРИИ К ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ПОЛИЦИИ» (ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ АСПЕКТ)

COMMENTS TO THE DRAFT OF THE FEDERAL LAW «ON POLICE» (OPERATIVE-DETECTIVE ASPECT)

В работе с позиций оперативно-розыскной деятельности анализируются отдельные положения проекта Федерального закона «О полиции», прогнозируется их воздействие на правоприменительную практику органов, осуществляющих предотвращение и раскрытие преступлений.

Some provisions of the draft of the Federal Law «On Police» from a position of operative-detective activity are analyzed and their influence on the law enforcement practice of bodies carrying out crime prevention and crime detection are forecasted in this article.

Ключевые слова: полиция, проект, закон, предупреждение преступлений, раскрытие преступлений, оперативно-розыскная деятельность, оперативно-розыскные мероприятия.

Keywords: police, draft, a law, crime prevention, crime detection, operative-detective activity, operative-detective actions.

В августе 2010 г. в средствах массовой информации был помещен и предложен для обсуждения проект Федерального закона «О полиции» (далее – проект). Свидетельством его особой значимости является активное включение тысяч граждан, представляющих различные слои общества¹, в оценку его содержания.

Цель настоящей работы – попытаться рассмотреть отдельные положения этого

документа с позиции оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД), выявить плюсы и минусы, спрогнозировать характер их воздействия на правоприменительную практику.

1. В ст.1 проекта определяется назначение полиции, которое охватывает (кроме других направлений) защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц



без гражданства..., противодействие преступности. Выделенные позиции вполне сочетаются с положениями ст. 1 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – ФЗ об ОРД), где определено, что оперативно-розыскная деятельность (далее – ОРД) осуществляется «в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина... от преступных посягательств».

2. Среди направлений деятельности полиции, перечисленных в ст. 2 проекта, значатся: 1) предупреждение преступлений; 2) выявление, пресечение и раскрытие преступлений; 3) розыск лиц и похищенного имущества; 4) государственная защита участников уголовного судопроизводства, судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов.

Первые два направления полицейской деятельности практически аналогичны первой из представленных в ст. 2 ФЗ об ОРД задач, сформулированной как выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших.

Третье направление (розыск лиц) частично содержится во второй задаче ст. 2 ФЗ об ОРД – осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших.

Розыск похищенного имущества, на первый взгляд, никак не представлен в ФЗ об ОРД. Вместе с тем введенная в ФЗ об ОРД² задача установления имущества, подлежащего конфискации, вполне может претендовать на содержание, близкое к рассматриваемому направлению деятельности полиции. Действительно, имущество, предполагаемое к конфискации, – это либо похищенное имущество (и тогда аналогия полная), либо имущество, нажитое преступным путем.

Предписание, похожее на четвертое направление деятельности полиции, помещено в ч. 1 ст. 7 ФЗ об ОРД как основание для проведения оперативно-розыск-

ных мероприятий (далее – ОРМ) в следующей редакции: «...о применении мер безопасности в отношении защищаемых лиц...». Под защищаемыми лицами здесь подразумеваются лица, подпадающие под действие Федерального закона от 20 апреля 1995 г. №45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» и Федерального закона от 20 августа 2004 г. №119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства».

3. В ст. 5 проекта, озаглавленной «Соблюдение прав и свобод граждан», отмечается: «Полиция не имеет права собирать, хранить, использовать и распространять информацию о частной жизни лица без его согласия, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом». Похожее предписание содержится в ч. 8 ст. 5 ФЗ об ОРД «Соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», где органам (должностным лицам), осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, запрещается «разглашать сведения, которые затрагивают неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя граждан, ...без согласия граждан, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами».

И в том, и в другом положениях речь идет о реализации нормы ч. 1 ст. 24 Конституции РФ, согласно которой сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.

Использование в текстах проекта и ФЗ об ОРД исключения из общего правила (в случаях, предусмотренных федеральным законом) основано в первую очередь на разъяснении Конституционного Суда РФ³ о том, что ст. 10 ФЗ об ОРД регламентирует сбор, хранение и использование сведений (информации), касающихся преступного деяния. Преступное деяние не относится к сфере частной жизни лица, сведения о которой не допускается соби-



рать, хранить, использовать и распространять без его согласия, а потому проведение таких ОРМ не может рассматриваться как нарушение конституционных прав, предусмотренных ст. 24 Конституции РФ. Проще говоря, в ходе сбора, хранения и использования информации установить сразу ее принадлежность частной жизни или преступной деятельности, как правило, не представляется возможным. Поэтому собирается любая информация, из которой впоследствии (путем сопоставления, анализа и т.п.) вычлениваются и используются в борьбе с преступностью сведения о криминальном деянии или причастных к нему лицах. Остальная информация, не имеющая отношения к криминальному событию, частично хранится в полицейских (оперативных) информационно-поисковых системах, а в основном уничтожается в установленном законом порядке.

Что касается распространения (разглашения) сведений о частной жизни лица, то оно по общему правилу (содержащемуся и в Конституции РФ, и в проекте, и в ФЗ об ОРД) не допускается без его согласия.

4. В ст. 8 проекта «Открытость и публичность» отмечается, что *деятельность полиции является открытой для общества в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации о защите государственной и иной охраняемой законом тайны*. Это положение соответствует нормам ст. 12 «Защита сведений об органах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность» ФЗ об ОРД, основное содержание которых определяет, что сведения об используемых или использованных при проведении негласных ОРМ силах, средствах, источниках, методах, планах и результатах ОРД, о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, о лицах, оказывающих этим органам содействие на конфиденциальной основе, а также об организации и тактике проведения ОРМ составляют государственную тайну.

5. В ст. 10 проекта «Взаимодействие и сотрудничество полиции с государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями и гражданами» отмечается, что *граждане на добровольных началах в соответствии с законодательством Российской Федерации могут привлекаться к выполнению полицией возложенных на нее обязанностей*. Это положение соответствует предписаниям ФЗ об ОРД, в частности ч. 5 ст. 6, о возможности при решении задач ОРД использовать помощь отдельных граждан с их согласия, а также п. 2 ч. 1 ст. 15, разрешающему привлекать изъявивших на это согласие лиц, ч. 1 ст. 17, регулирующей привлечение отдельных лиц с их согласия к подготовке или проведению ОРМ.

6. В ст. 11 проекта «Использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем» отмечается, что *полиция использует технические средства, средства фото- и видеofиксации при документировании обстоятельств совершения преступлений, а также при документировании действий сотрудников полиции, выполняющих возложенные на них обязанности, сети Интернет, автоматизированные информационные системы, интегрированные банки данных*.

Близкое к этому предписание помещено в ч. 3 ст. 6 ФЗ об ОРД, согласно которой в ходе проведения ОРМ используются информационные системы, видео- и аудиозапись, кино- и фотосъемка, а также другие технические и иные средства, не наносящие ущерба жизни и здоровью людей и не причиняющие вреда окружающей среде.

7. Обязанности полиции, сформулированные в ст. 12 проекта, также в значительной степени совпадают с отдельными положениями ФЗ об ОРД.

Так, в п. 1 рассматриваемой статьи на полицию возлагается обязанность защищать от преступных посягательств жизнь, здоровье, права и свободы, а также имущество граждан.



Аналогичное предписание несколько в иной формулировке содержится в ст. 1 ФЗ об ОРД и определяет целью ОРД «защиту жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности... от преступных посягательств», а в ст. 14 представлена обязанность органов, осуществляющих ОРД, принимать все необходимые меры по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина, собственности.

В п. 2 анализируемой статьи сформулирована обязанность по прибытии на место происшествия «принимать меры по пресечению преступлений... документированию их обстоятельств, устранению соответствующих угроз...».

Предписание о необходимости пресечения преступлений содержится в ст. 2, а документирования – в ст. 10 ФЗ об ОРД.

Положения об обязанности выявлять причины преступлений и условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению; выявлять лиц, подготавливающих преступления, проводить с ними индивидуальную работу в целях склонения к отказу от совершения преступления сосредоточены в п. 3 ст. 12 проекта.

Аналогичные требования, касающиеся предотвращения преступлений, но несколько в иной формулировке помещены в ст. 2 ФЗ об ОРД: «предупреждение, пресечение... преступлений, выявление и установление лиц, их подготавливающих...».

В п. 10 ст. 12 проекта сформулирована обязанность полиции исполнять решения суда (судьи), письменные поручения прокурора, следователя, органа дознания, касающиеся производства следственных действий, проведения оперативно-розыскных мероприятий, привода лиц, уклоняющихся от явки по вызову или от исполнения постановлений об аресте, а также указанные решения и поручения, касающиеся производства иных процессуальных действий, оказывать содействие в их реализации.

Похожее предписание как обязанность органов, осуществляющих ОРД, помеще-

на в ст. 14 ФЗ об ОРД: исполнять в пределах своих полномочий поручения в письменной форме органа дознания, следователя, руководителя следственного органа и решения суда о проведении оперативно-розыскных мероприятий по уголовным делам, принятым ими к производству. Однако эта норма только внешне напоминает включенную в проект обязанность. Так, в исследуемом положении проекта речь идет о письменных поручениях прокурора. Ранее в ФЗ об ОРД прокурор наделялся правом давать письменные поручения органам, осуществляющим ОРД, по уголовным делам, принятым им к производству. В нынешней редакции ст. 14 ФЗ об ОРД⁴ вместо прокурора данными полномочиями наделена новая процессуальная фигура – руководитель следственного органа. Поскольку прокурор с июля 2007 г. не может принимать к производству уголовные дела и принадлежащее ему ранее полномочие исключено из текста не только ФЗ об ОРД, но и УПК РФ, представляется странной и непоследовательной позиция проектантов, предлагающих все вернуть на круги своя.

В п. 11 ст. 12 проекта указана обязанность полиции осуществлять ОРД в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, обеспечения собственной безопасности, а также в иных целях, предусмотренных федеральным законом.

Аналогичные отмеченным положения применительно к органам, осуществляющим ОРД, содержатся в ст. 2, ч. 10 ст. 8, п. 6. ст. 14, а о деятельности в иных целях – в ч. 2 ст. 7 ФЗ об ОРД.

В п. 12 ст. 12 проекта сформулирована обязанность осуществлять розыск лиц, совершивших преступления, подозреваемых и обвиняемых в их совершении, лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда, лиц, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших, а также похищенного имущества. Близкое к этому положение помещено в ст. 2 ФЗ об ОРД.



В п. 30 ст. 12 проекта содержится предписание о необходимости в соответствии с федеральным законом осуществлять государственную защиту потерпевших, свидетелей, подозреваемых, обвиняемых, экспертов и других участников уголовного судопроизводства, а также судей, прокуроров, следователей, лиц, проводящих дознание, должностных лиц контролирующих и других органов. Норма, имеющая непосредственное отношение к указанной деятельности, содержится в п. 5 ч. 1 ст. 7 ФЗ об ОРД.

8. Права полиции, перечисленные в ст. 13 проекта, оказывают различное влияние на оперативно-розыскную практику.

В этом смысле позитивным и весьма уместным видится положение п. 4, в котором сформулировано право полиции запрашивать и получать на безвозмездной основе от государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и граждан сведения, справки, документы (копии документов), иную необходимую информацию, а также персональные данные лиц за исключением случаев, когда федеральным законом установлен специальный порядок получения информации и персональных данных; при осуществлении функций по выявлению, предупреждению и пресечению налоговых преступлений запрашивать и получать от кредитных организаций справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица; запрашивать и получать от лечебно-профилактических и медицинских учреждений сведения о лицах, поступивших с ранениями и телесными повреждениями насильственного характера.

К сожалению, в ФЗ об ОРД эти права сотрудников оперативных подразделений никак не зафиксированы,⁵ что на практике создает существенные сложности при необходимости получения информации подобного рода.

Также весьма уместно предписание п. 5 ст. 13 проекта, согласно которому у

полиции есть право беспрепятственно знакомиться в организациях с необходимыми материалами, документами, статистическими данными и иными сведениями за исключением случаев, когда федеральным законом установлен специальный порядок получения информации. Следует констатировать отсутствие в ФЗ об ОРД такого положения либо чего-то подобного, что возводит перед сотрудниками оперативных подразделений дополнительные барьеры в решении задач ОРД.

Пункт 7 ст. 13 проекта формулирует право полиции «удалять граждан с места совершения преступления... либо обязать их оставаться там на период проведения следственных действий или оперативно-розыскных мероприятий; обязать любое лицо покинуть определенное место или удалить его принудительно, если поведение указанного лица свидетельствует о том, что оно может причинить вред жизни и здоровью граждан, нанести ущерб объектам собственности либо представляет реальную угрозу общественному порядку и безопасности граждан».

Норм, описывающих рассматриваемое право полиции, в ФЗ об ОРД не содержится. На практике это может привести к ситуациям, когда лица, прикосновенные к преступлению или обладающие о нем информацией, покинут место преступления, поскольку у должностных лиц оперативных подразделений отсутствует полномочие обязать граждан оставаться там, пока этого требуют интересы правоохранительной деятельности. И наоборот, лица, не имеющие никакого отношения к преступлению, но проявляющие повышенный интерес, любопытство к действиям сыщиков, смогут оставаться на месте происшествия столько времени, сколько им заблагорассудится, так как сегодня у сотрудников оперативных подразделений отсутствуют сколько-нибудь серьезные средства для пресечения подобного поведения.

Представляется весьма сомнительной возможность распространения на эти ситуации норм ст. 19.3 КоАП РФ «Неповиновение законному распоряжению сотруд-



ника милиции, военнослужащего, сотрудника органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы». Даже в случае применения к лицу (лицам) санкций административного законодательства, ответственность за рассматриваемые действия⁶ выглядит слишком незначительной. Однако вред, причиненный неподобающим поведением⁷ лиц, оказывающих неповиновение, может многократно превосходить предполагаемую меру наказания.

Пункт 10 ст. 13 проекта предоставляет полиции право *проводить гласно и негласно оперативно-розыскные мероприятия, осуществлять при решении задач оперативно-розыскной деятельности иные предусмотренные федеральным законом действия.*

Аналогичные дозволения содержатся в ст. 1, ч.ч. 1, 3 ст. 6, ст.ст. 10–12, ч. 1 ст. 15, ст.ст. 17, 19, 22 ФЗ об ОРД.

Пункт 11 рассматриваемой статьи проекта формулирует право полиции *при наличии признаков подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления требовать от организаций проведения проверок и ревизий финансово-хозяйственной деятельности этих организаций либо проводить их самостоятельно.* К сожалению, в ФЗ об ОРД ничего подобного не содержится, что, как нам представляется, создает сотрудникам оперативных подразделений некоторые затруднения в реализации их функций, в первую очередь в области противодействия экономическим преступлениям.

Пункт 12 ст. 13 проекта фиксирует право полиции *производить в соответствии с федеральным законом изъятие документов, материалов, сообщений и предметов.* Абсолютно аналогичная норма, только в несколько измененной последовательности перечисленных объектов изъятия, содержится в п. 1 ч. 1 ст. 15 ФЗ об ОРД.⁸

Крайне важное право с позиции оперативно-розыскной составляющей деятельности полиции содержится в п. 14 рассматриваемой статьи проекта – *применять на срок, не превышающий одного часа, ограничение свободы передвижения граждан на улицах и в других общественных местах для проверки документов, удостоверяющих личность, получения объяснений на месте, решения вопроса о возможности и необходимости применения к гражданам предусмотренных законодательством Российской Федерации мер принуждения, а также для реализации других прав, предоставленных полиции федеральным законом.*

В оперативно-розыском законодательстве этот вопрос вообще не урегулирован. Вместе с тем повседневно возникают ситуации, связанные с необходимостью временного ограничения свободы передвижения лиц, заподозренных в совершении преступлений. Например, на завершающем этапе проверочной закупки обязательно соблюдение последовательности действий: задержание лица, его досмотр, изъятие некоторых вещей, доставление в правоохранительный орган. Более того, многие ОРМ (опрос, наблюдение, отождествление личности, обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, контролируемую поставку, оперативный эксперимент и некоторые другие) завершаются так называемым задержанием лица. Однако в ФЗ об ОРД такие понятия, как задержание, досмотр, доставление, не представлены. Эти действия можно осуществлять исключительно в соответствии с нормами КоАП РФ и УПК РФ. Что делать сотрудникам оперативных подразделений, если административное правонарушение не совершается, а признаки уголовно наказуемого деяния пока не установлены?⁹ В связи с этим появление такой нормы в полицейском законодательстве представляется оправданным. Вместе с тем видится целесообразным включить подобную формулировку в ФЗ об ОРД с целью ее распространения на



деятельность иных (не полицейских) оперативных подразделений.

Позитивность предписания п. 15 ст. 13 проекта, согласно которому полиции предоставляется право доставлять граждан, то есть осуществлять их принудительное препровождение в служебное помещение территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, в помещение органа местного самоуправления, в иное служебное помещение в целях: решения вопроса о задержании гражданина (при невозможности решения данного вопроса на месте); установления личности гражданина, если имеются основания полагать, что он находится в розыске как скрывающийся от органов дознания, следствия и суда, либо как уклоняющийся от исполнения уголовного наказания, либо как без вести пропавший, а также в других случаях, установленных федеральным законом, не вызывает сомнений. Поскольку обоснование этой позиции близко по смыслу предыдущему комментарию, подробно излагать его не представляется необходимым.

Весьма близко к двум предыдущим предписаниям п. 19 ст. 13 проекта о праве полиции производить в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, а также их транспортных средств при наличии достаточных данных о том, что эти граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, патроны, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства или психотропные вещества, изымать указанные предметы, средства и вещества при отсутствии законных оснований для их ношения или хранения. Досмотр задержанных, как уже отмечалось выше, крайне необходим в рамках проведения некоторых ОРМ, задержания заподозренного лица и последующего его препровождения в правоохранительный орган. В этом смысле позитивным было бы помещение нормы о возможности проведения досмотра граждан при проведении ОРМ в ФЗ об ОРД.

Пункт 20 ст. 13 проекта позволяет полиции изымать у граждан и должностных лиц документы, имеющие признаки подделки, а также вещи, изъятые из гражданского оборота или ограниченно оборотоспособные, находящиеся у них без специального разрешения. Похожее на это предписание содержится в п. 1 ч. 1 ст. 15 ФЗ об ОРД, предоставляющем должностным лицам органов, осуществляющих ОРД, право при проведении ОРМ производить изъятие документов, предметов, материалов и сообщений.

Пункт 31 ст. 13 проекта предоставляет полиции право участвовать в налоговых проверках по запросам налоговых органов Российской Федерации. Безусловно, формулирование данной нормы в таком виде умаляет значимость деятельности оперативных подразделений по противодействию налоговым преступлениям и не позволяет инициативно осуществлять выявление подобных фактов¹⁰.

Пункт 33 ст. 13 проекта предоставляет полиции право применять в порядке и на условиях, определенных федеральным законом, меры безопасности для обеспечения защиты жизни, здоровья и имущества судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства. Аналогичные предписания содержатся в п. 5 ч. 1 и п. 5 ч. 2 ст. 7, ч. 10 ст. 8, п. 6 ст. 14 ФЗ об ОРД.

Очень важным с позиций деятельности оперативных подразделений¹¹ представляется помещенное в п. 34 ст. 13 проекта и отсутствующее в ФЗ об ОРД право полиции «беспрепятственно входить (проникать) в случаях и порядке, предусмотренных статьей 15 настоящего Федерального закона, в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территории, земельные участки и в помещения, занимаемые общественными объединениями и организациями». Поскольку случаи и порядок реализации такого права закреплены в ст. 15 проекта, необходимо сразу же оценить ее предписания.



В соответствии с ч. 1 ст. 15 проекта «Вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки» полиция имеет право входить беспрепятственно либо проникать в любое время суток в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территории, земельные участки и в помещения, занимаемые организациями, с повреждением, если в этом есть необходимость, запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих входу, проникать в находящиеся там контейнеры, емкости и иные объекты, в транспортные средства (за исключением территорий, объектов и транспортных средств дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств) и осматривать их:

1) при непосредственном преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступления, скрывающихся от органов дознания, предварительного следствия или суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания;

2) при наличии достаточных оснований полагать, что там совершается преступление, произошел несчастный случай, находится лицо, пребывающее в беспомощном состоянии, а также для задержания граждан, указанных в п. 1, пресечения преступления и (или) оказания помощи пострадавшим.

Краткий анализ представленной нормы дает возможность выделить следующие ее элементы:

1) *объекты реализации данного права:*

- жилые и иные помещения граждан;
- принадлежащие им земельные участки;
- территории, земельные участки и помещения, занимаемые организациями;
- находящиеся там контейнеры, емкости и иные объекты, транспортные средства;

2) *исключение из перечня объектов реализации данного права:* территории, объекты и транспортные средства дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств;

3) *метод реализации данного права:*

- вхождение;
- проникновение;
- осмотр;

4) *особые условия вхождения (проникновения):*

- беспрепятственно;
- в любое время суток;

5) *вынужденное причинение вреда охраняемым интересам:* повреждение, если в этом есть необходимость, запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих входу.

В ч. 2 ст. 15 проекта описан порядок реализации такого права применительно к ограничению неприкосновенности жилища, образующий обязанность сотрудника полиции:

1) *перед тем как войти в жилое помещение, уведомить находящихся там граждан об основаниях вхождения.* Однако выглядит противоестественной, например, ситуация проникновения в квартиру (дом), являющуюся притоном потребления наркотиков либо местом их реализации. Пока перед закрытой дверью сотрудники полиции будут уведомлять находящихся там граждан об основаниях вхождения, те благополучно уничтожат наркотические средства, свидетельствующие об осуществлении ими преступной деятельности. Аналогичная ситуация может возникнуть при необходимости проникновения в жилище для пресечения совершаемых там преступных действий (убийства, нанесения тяжкого вреда здоровью, изнасилования). При соблюдении полицейскими требования об уведомлении находящихся там лиц об основаниях проникновения в жилище преступные действия, возможно, будут доведены до конца. Еще более анекдотичной видится ситуация, если в жилище находится проникший туда преступник. Неужели и в этом случае мы должны соблюдать требование об уведомлении находящихся там граждан об основаниях вхождения? Представляется, что это положение обязательно должно быть дополнено словосочетанием «находящихся там... на законных основаниях»;



2) при проникновении в жилое помещение помимо воли находящихся там граждан использовать безопасные способы и средства, с уважением относиться к чести и достоинству, жизни, здоровью граждан, не допускать без необходимости причинения имущественного ущерба. Здесь было бы уместным предложить правоприменителю примерный набор средств, допускаемых в случае проникновения в жилище против воли находящихся там на законных основаниях лиц (применение убеждения, физической силы, специальных средств, оружия) с обязательным указанием адекватности применяемых мер принуждения сложившейся ситуации, пропорциональности их оказываемому противодействию. Право сотрудников оперативных подразделений на вынужденное причинение вреда правоохраняемым интересам содержится в ч. 4 ст. 16 ФЗ об ОРД;

3) не разглашать ставшие известными ему (полицейскому. – Н.Ж.) в связи с входением в жилое помещение факты частной жизни находящихся там граждан. Близкое к этому положение содержится в ч. 8 ст. 5 ФЗ об ОРД;

4) сообщить непосредственному начальнику и представить рапорт о факте вхождения (проникновения) в жилое помещение помимо воли находящихся там граждан. Было бы уместным в этом предписании очертить временной интервал, в течение которого полицейский обязан осуществить подобные действия (например, в течение 24 часов). В противном случае указанные нормы наверняка будут помещены в ведомственные нормативные правовые акты, не доступные для ознакомления граждан, а это, в свою очередь, будет создавать прецеденты рассмотрения правильности действий сотрудника полиции по информированию руководства на различных уровнях контроля этой деятельности и, возможно, прокурорского надзора. Поэтому значительно проще и логичнее поместить предлагаемое уточнение непосредственно в закон.

Часть 3 ст. 15 проекта гласит: «обо всех случаях вхождения (проникновения)

в жилое помещение помимо воли находящихся там граждан полиция уведомляет прокурора в течение 24 часов». Данная норма дублирует предписание п. 18 ст. 11 Закона РФ «О милиции». В ФЗ об ОРД функцию контроля обеспечения прав граждан при проникновении сотрудников оперативных подразделений в жилище против воли проживающих там лиц осуществляет судья (ч. 3, 9 ст. 5, ч. 3, 5 ст. 8, ст. 9).

Пункт 38 ст. 13 проекта предоставляет полиции право использовать для документирования своей деятельности информационные системы, видео- и аудиотехнику, кино- и фотоаппаратуру, а также другие технические и специальные средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан, а также окружающей среде; вести видеобанки и видеотеки лиц, проходивших (проходящих) по делам и материалам полиции; формировать, вести и использовать банки данных оперативно-справочной, криминалистической, экспертно-криминалистической, розыскной и иной информации о лицах, предметах и фактах; использовать банки данных других государственных органов и организаций, в том числе персональные данные лиц, если федеральным законом не предусмотрено иное.

Похожие предписания содержатся в ч. 3 ст. 6 ФЗ об ОРД, согласно которой «в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий используются информационные системы, видео- и аудиозапись, кино- и фотосъемка, а также другие технические и иные средства, не наносящие ущерба жизни и здоровью людей и не причиняющие вреда окружающей среде», и ч. 1 ст. 10 ФЗ об ОРД, где отмечается: «органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, для решения задач, возложенных на них настоящим Федеральным законом, могут создавать и использовать информационные системы, а также заводить дела оперативного учета».

Весьма важным в смысле решения задач ОРД представляется содержание п. 39 ст. 13 проекта о праве полиции



привлекать граждан с их согласия к внештатному сотрудничеству, устанавливать негласное сотрудничество с лицами, изъявившими желание конфиденциальным образом оказывать содействие полиции на безвозмездной или возмездной основе, объявлять о назначении вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших, и выплачивать его гражданам и организациям, поощрять граждан, оказавших помощь полиции в выполнении иных возложенных на нее обязанностей, привлекать для консультаций в установленном порядке специалистов государственных органов, органов местного самоуправления и организаций с сохранением за ними заработной платы по месту основной работы.

Что касается привлечения граждан к внештатному сотрудничеству, то есть систематической помощи полиции (в свободное от работы или учебы время), то оно существовало в прошлые времена, существует сегодня и, наверное, будет существовать в будущем.

Вместе с тем нормативная регламентация такого сотрудничества с милицией на сегодняшний день отсутствует.¹² Поэтому представляется абсолютно оправданным включение данного положения в проект.

Право устанавливать негласное сотрудничество с лицами, изъявившими желание конфиденциальным образом оказывать содействие полиции на безвозмездной или возмездной основе, зафиксировано (применительно ко всем органам, осуществляющим ОРД) в ч. 5 ст. 6, п. 1 ч. 1 ст. 15, ч. 1 ст. 17 ФЗ об ОРД.

Право назначать вознаграждение за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших, и выплачивать его гражданам и организациям, поощрять граждан, оказавших помощь полиции в выполнении иных возложенных на нее обязанностей, к сожалению, никак не представлено в ФЗ об ОРД. Вместе с тем именно эта деятельность формирует серьезный стимул активизации участия граждан в правоохранительной, в том числе оперативно-розыскной, работе.

Абсолютно новым (с позиции нормативного правового регулирования) является право полиции привлекать для консультаций в установленном порядке специалистов государственных органов, органов местного самоуправления и организаций с сохранением за ними заработной платы по месту основной работы. Об участии специалистов вскользь упомянуто в ч. 5 ст. 6 ФЗ об ОРД, но ни там, ни в каких-либо иных ныне действующих нормативных правовых актах не закреплено стимулирующее их сотрудничество с полицией положение о сохранении за ними в этом случае заработной платы по месту основной работы. Вкупе с возможностью поощрения этого лица за качественное выполнение функций специалиста такое положение выступает дополнительным аргументом его содействия правоохранительной деятельности.

Пункт 40 ст. 13 проекта предоставляет полиции право «использовать на безвозмездной основе возможности средств массовой информации для установления обстоятельств совершения преступлений, лиц, их совершивших, а также для розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, предварительного следствия и суда, и лиц, без вести пропавших».

С одной стороны, такое предписание увеличивает возможности полиции в сфере решения задач предотвращения и раскрытия преступлений, обнаружения совершивших их лиц и лиц, без вести пропавших. С другой стороны, возникает вопрос о соблюдении конфиденциальности поступивших в средства массовой информации сведений. В частности, в соответствии со ст. 41 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. №2124-1 «О средствах массовой информации» редакция не вправе разглашать в распространяемых сообщениях и материалах сведения, предоставленные гражданином с условием сохранения их в тайне. Редакция обязана сохранять в тайне источник информации и не вправе называть лицо, предоставившее сведения с условием неразглашения его имени, за исключением случая, когда соответствующий



шее требование поступило от суда в связи с находящимся в его производстве делом.

Право полиции пользоваться беспрепятственно, на безвозмездной основе в служебных целях средствами связи, принадлежащими организациям и гражданам, зафиксировано в п. 41 ст. 13 проекта. Никаких предписаний подобного рода ФЗ об ОРД не содержит.

9. В ч. 2 ст. 53 проекта зафиксировано положение, согласно которому вопросы, касающиеся организации деятельности полиции, тактики, методов и средств ее осуществления, не являются предметом прокурорского надзора. И хотя в ст. 21 ФЗ об ОРД такой нормы, к сожалению, не содержится, практически дословное предписание сформулировано в совместном указании Генеральной прокуратуры РФ и МВД РФ от 29 сентября 2008 г. №215/69, 1/7918 «О порядке представления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»». Помещение рассматриваемой нормы в закон, представляется, усилит нормативную регламентацию пределов прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, и благотворно повлияет на его осуществление.

Таким образом, анализ отдельных положений проекта Федерального закона «О полиции» в сопоставлении с нормами ФЗ об ОРД и существующей оперативно-розыскной практикой позволяет судить о позитивной в целом оценке нормотворческих усилий законодателя и правоприменительных перспектив деятельности оперативных подразделений полиции по борьбе с преступностью в Российской Федерации.

1 Об этом можно судить по манере письма, грамотности и логичности изложения мыслей, использованию жаргонизмов.

2 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединен-

ных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №280-ФЗ.

3 По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой: определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. №86-О.

4 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»»: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. №214-ФЗ.

5 В научных исследованиях в области ОРД уже неоднократно высказывалась мысль о необходимости включения похожего предписания в ФЗ об ОРД.

6 Наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток.

7 К таковому – в первую очередь следует отнести действия, мешающие исполнению полномочий должностными лицами органов, осуществляющих предварительное следствие и ОРД.

8 ...производить при их проведении (ОРМ. – Н.Ж.) изъятие документов, предметов, материалов и сообщений.

9 Примером такой ситуации выступает проверочная закупка, в ходе которой обнаруживается вещество, не идентифицированное пока как наркотическое (на месте задержания это сделать весьма сложно).

10 По мнению многих специалистов, либерализация российского уголовного законодательства применительно к налоговым преступлениям в ближайшем будущем принесет существенный вред развитию общества и государства, его экономической стабильности.

11 В первую очередь, в связи с проведением ОРМ «обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств». Вместе с тем следует отметить, что указанное право может применяться и при проведении некоторых иных ОРМ (опрос, наведение справок, сбор образцов для сравнительного исследования, наблюдение, отождествление личности и т.п.).

12 Внештатное сотрудничество в органах внутренних дел регламентировалось Временной инструкцией по организации работы внештатных сотрудников милиции, введенной в действие приказом МВД России от 20 ноября 1992 г. №420 и действовавшей (ничто не бывает более постоянным, чем временное) до 1 февраля 2009 г. (отменена приказом МВД России от 31.01.2009 г. №71).