

Интервью с Железняком Николаем Семёновичем, профессором кафедры оперативно-розыскной деятельности Сибирского юридического института МВД России, заслуженным юристом Российской Федерации, доктором юридических наук

Ред.: Уважаемый Николай Семёнович, перечислите, пожалуйста, пять наиболее значимых, на Ваш взгляд, проблем нормативного правового регулирования оперативно-розыскной деятельности, которые в первую очередь должно разрешить оперативно-розыскное научное сообщество.

Н. Ж.: По моему мнению, вся российская правовая система и ее традиции не позволяют правоприменителю последовательно и правомерно решать поставленные перед ним задачи. Причиной этому выступает ряд проблем.

Первая проблема — законодательство РФ. Еще Петр I и Наполеон Бонапарт говорили, что закон должен быть понятен всем и не нуждается в толковании.

Рассмотрим существующую ситуацию на очевидном примере проводимого в оперативно-розыскной деятельности (далее — ОРД) обследования жилища. В статье 25 Конституции РФ применительно к правам граждан используется термин «жилище», однако в профильном законе — Жилищном кодексе РФ — «жилое помещение». Согласно УК РФ жилищем является помещение, предназначенное для проживания, в соответствии с УПК РФ — помещение, используемое для проживания. Верховный Суд РФ придерживается формулировки уголовного закона, Конституционный Суд РФ — уголовно-процессуального. Что в таких обстоятельствах предпринять сотруднику оперативно-розыскного подразделения?

Вторая проблема — соотношение нормативных правовых актов с учетом их иерархии. Никто не сомневается, что Конституция РФ — высший нормативный правовой акт. Ряд правоприменителей, в том числе и некоторые высшие должностные лица, имеющие юридическое образование, считают его Основным законом. Но если это закон, тогда согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ международные договоры РФ (и решения международных высших судов) имеют приоритет над российскими законами, а значит, и Конституцией РФ, чего быть не может и не должно. В связи с этим возникает вопрос: почему бы не закрепить такое правило в Конституции РФ? Сегодня же не соответствующие отечественной правовой системе акты высших международных судов нередко выступают юридической базой для принятия стран-

ных решений представителями судейского корпуса, прокуратуры и даже субъектов ОРД. Так, в одном из актов Европейского Суда по правам человека (далее — ЕСПЧ) было заявлено требование, предъявляемое к действиям оперативно-розыскного подразделения в рамках подготовки и проведения проверочной закупки наркотиков, характеризуемое так называемым критерием пассивного поведения сотрудников. Иначе говоря, суд признавал действия сотрудников оперативно-розыскного подразделения правомерными, только если любая инициатива по сбыту наркотиков принадлежала заподозренному лицу. С учетом существенных различий в правовых системах России и европейских государств не следует в оперативно-розыскной практике механически использовать шаблоны, предлагаемые ЕСПЧ. Уже после нашей публикации в журнале на подобное положение, как всегда, блестяще отреагировал Конституционный Суд РФ, в некоторых своих решениях высказавший иное видение степени наступательности ОРД, указав, что при проведении таких оперативно-розыскных мероприятий (далее — ОРМ), как «проверочная закупка» и «оперативный эксперимент», поведение сотрудников и участников ОРМ со стороны полиции должно быть исключительно активным. Но все ли знакомы с этими решениями?

Третья проблема — сам Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее — Закон об ОРД). За 25 лет было принято более 30 его редакций, повлекших свыше 70 изменений законодательных предписаний, далеко не всегда направленных на пользу в борьбе с преступностью. В качестве примера следует привести дополнение ч. 1 ст. 6 Закона об ОРД к ОРМ «получение компьютерной информации». Прошло 5 лет с момента его закрепления, однако до настоящего времени сыщики (да и теоретики) так и не увидели ведомственного нормативного правового акта, разъясняющего, что это такое. Кстати, на днях в интернете появилась, возможно, и фейковая, но очень похожая на правду новость, касающаяся предложения МВД России о включении в Закон об ОРД еще одного оперативно-розыскного мероприятия — «исследование компьютерной информации»,

которое якобы необходимо для поиска и фиксации сведений, находящихся на удаленных компьютерных устройствах, в том числе за пределами России. Странная мысль. Неужели для этого требуется новое мероприятие? И как быть с преамбулой закона и его ч. 1 ст. 15, ограничивающими проведение ОРД за пределами РФ? Может, наконец, вместо весьма сумбурной правотворческой работы посмотреть на уже предложенные компетентные нормативные решения, например, проекты Закона об ОРД (Красноярск, 2013) или оперативно-розыскного кодекса (Омск, 2014) и др.?

Четвертая проблема — соотношение законодательных и ведомственных нормативных правовых актов. Оно далеко от оптимального. В нашей системе более-менее понятные положения закона разбавляются таким количеством регламентированных МВД России общеобязательных действий и плодящихся бумаг, что сотрудники часто стараются вообще не проводить ОРМ. Прочитав нормативные положения, например, в отношении оформления проверочной закупки наркотиков (рапорт, план ОРМ, постановление руководителя, согласие потенциального покупателя, акт осмотра участвующего в ОРМ лица, акт пометки специальными химическими веществами денежных средств, их копирование, акт сдачи покупателем наркотиков, акт получения и возврата покупателем технических средств, акт по результатам ОРМ, объяснения указанных лиц и представителей общественности), молодой, но здравомыслящий сыщик, скорее всего, будет искать себе место службы в более «спокойном» подразделении.

У коллег в органах прокуратуры все наоборот: достаточно сравнить положения Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и приказа Генерального прокурора РФ от 15 февраля 2011 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», регламентирующего прокурорский надзор за ОРД, а также изучить соответствующую правоприменительную практику и приватно побеседовать с уполномоченными прокурорами, мы обнаружим, что предписания Генерального прокурора почитаются выше закона.

Пятая проблема — содержание многих ведомственных нормативных правовых актов. Приведем лишь один пример из приказа МВД России от 2 апреля 2014 г. № 199 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств и Перечня должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации,

уполномоченных издавать распоряжения о проведении гласного оперативно-розыскного мероприятия, обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств». Уже в первых строках отмечается: «...проведение обследования... назначает должностное лицо органа внутренних дел... уполномоченное издавать распоряжения о проведении гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств путем издания (подписания) распоряжения...». В связи с этим возникает ряд вопросов: грамотно ли писать «проведение... назначает»; зачем несанкционированному ОРМ выставлять бюрократические преграды, такие как мотивированный рапорт сыщика, распоряжение уполномоченного лица, регистрация его в специальном журнале, участие в ОРМ в обязательном порядке не менее двух дееспособных совершеннолетних граждан (существование и статус которых не определены законом), оформление результатов рапортом, в котором описываются «действия в том порядке, в каком они производились в ходе проведения обследования»; и т. п. Представим себе ситуацию, когда в рамках работы на обслуживаемой территории возникает необходимость в неотложном порядке провести подобное ОРМ.

Ред.: *Вы обладаете богатым опытом работы как в образовательной организации, так и в научно-исследовательской. Оцените, пожалуйста, перспективы развития ведомственного юридического образования и науки, а также обозначьте основные проблемы осуществления педагогической и научной деятельности в системе МВД России.*

Н. Ж.: Хотелось бы сначала поговорить о перспективах развития ведомственной науки, но в системе МВД России (как полагаем, и в иных подобных структурных образованиях) существует научный парадокс, состоящий в том, что все требуют проведения научных исследований, а они по большей части никому не нужны. Вернее, в них нуждается практика, но до нее, как правило, они не добираются. Основная идея научной работы в нашей системе заключается в необходимости использования научных знаний в правоохранительной и сопряженной с ней деятельности органов внутренних дел в целях ее совершенствования. Именно так это транслируется в методических рекомендациях «Проведение научного исследования» (подготовлены Центром организационного обеспечения научной деятельности ВНИИ МВД России в 2020 г.), где содержится следующий посыл: «Основной целью науки в системе МВД России является повышение эффективности оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел на основе результатов научно-исследовательских работ».

Президент РФ В. В. Путин 8 февраля 2018 г. на заседании Совета по науке и образованию отметил, что страна ждет от науки новых решений, которые могут изменить качество жизни людей, придать мощную динамику развитию России.

Что же происходит сейчас в значительной части вузовской науки? Как она влияет на совершенствование практики, нужна ли она последней? Проще говоря, кто является ее потребителем? Посмотрим на цифры. В Обзоре о результатах научной (научно-исследовательской) деятельности в органах внутренних дел Российской Федерации в 2019 г., подготовленном ВНИИ МВД России, говорится, что на 1 января 2020 г. в 22 образовательных и 3 научных организациях МВД России работал 3681 сотрудник (работник), имеющий ученую степень. Ими подготовлено 268 практико-ориентированных научно-исследовательских работ.

Арифметические расчеты позволяют сделать любопытный вывод, согласно которому, с одной стороны, всякий исследователь, входящий в систему МВД России, в течение года подготовил примерно 7% от одной единицы практико-ориентированной научной продукции, с другой — при таких темпах каждому ученому потребуется примерно 16 лет, чтобы самостоятельно реализовать одно такое исследование.

Повторим фразу о том, что теперь уже система в большом долгу перед обществом, представителями которого выступают сотрудники оперативных подразделений.

Что касается основных проблем осуществления педагогической деятельности в системе МВД России, то они общеизвестны. Как педагог, преподававший в системе МВД еще в прошлом веке, с завистью вспоминаю те годы. Три дисциплины на кафедре (оперативно-розыскная деятельность, спецтехника, информатика), одна программа на весь период обучения, четкая и последовательная учебно-методическая политика. Минимум бумажотворчества, есть время на самосовершенствование, научную деятельность, работу с курсантами (и не только учебную). Как начальник кафедры, я получал в неделю на исполнение один, максимум два документа. С тревогой смотрю на современных руководителей и молодых преподавателей. Когда им совершенствоваться?

Ред.: Хотелось бы продолжить тему подготовки кадров для оперативных подразделений. Ежегодно из образовательных организаций выпускается большое количество молодых специалистов, при этом в практических органах сохраняется высокий уровень так называемого некомплекта. Причина очевидна — отток кадров. Как Вам видится решение этой проблемы и кадрового обеспечения в целом?

Н. Ж.: Действительно, такая проблема не просто имеет место, она обесценивает труды профессорско-преподавательского состава и результаты работы вузов в целом, что становится не совсем понятной необходимостью нашего существования.

Причин много: это отсутствие четкой идеологии, мотивации к работе, понятных правил поведения, некачественный подбор как руководителей, так и сотрудников, засилье бюрократии и бюрократических процедур и пр.

Формулируя ответы на сакраментальные российские вопросы «что делать?» и «кто виноват?», мы умышленно упускаем второй, поскольку устали указывать, кто перед кем в большем долгу.

Ответ на первый вопрос мы попытались дать в конце прошлого века фразой «кадры решают все». Если кратко, то существующая система кадрового обеспечения деятельности ОВД глубоко деструктивна, в чем мы неоднократно убеждались на примере комплектования образовательных учреждений перемешанным составом и взаимодействия с практикой. При этом все отмеченные более 20 лет назад проблемы не изжиты и в настоящее время. На наш взгляд, они связаны с падением престижа педагогической профессии вообще и в рамках Министерства в частности, отсутствием стимулирования закрепления специалистов-практиков в образовательных учреждениях, снижением заинтересованности персонала в повышении научного потенциала, хроническим отставанием тематики и содержания научных исследований от быстро меняющейся оперативной обстановки, навязыванием сверху тематики научных исследований и дисциплин, не соответствующих профилю подготовки специалистов, и др.

Эта сфера требует проведения отдельного углубленного исследования и выработки реальных шагов по ее оптимизации.

Ред.: В последнее время наметилась тенденция к увеличению (в процентном соотношении) количества обучающихся женского пола в образовательных организациях МВД России. Как Вы к этому относитесь?

Н. Ж.: Полагаю, прием в образовательные учреждения девушек — не проблема. Если мы конституционно провозгласили равенство мужчин и женщин, а последние во многом (конечно, не все) более грамотны, целеустремленны, прагматичны и даже выносливы, то будем пожинать результаты такого равенства. Известно, что руководители желают видеть среди своих подчиненных преимущественно мужчин. Почему? С ними проще справляться, они больше стерпят? Единственным основанием формирования подразделения лицами мужского пола может выступать необходимость применения в определенных ситуациях физической силы. Что же касается интеллекта, выполнения логических и чет-

ко выверенных операций, то наши выпускницы ни в чем не уступают сотрудникам-мужчинам, а где-то даже и превосходят их.

Ред.: *Качество работы правоохранительных органов не всегда получает положительную оценку населения. При этом очевидно, что эффективность работы любой системы зависит от качества управления ею. Одним из важнейших элементов управленческого процесса является разработка системы критериев оценки. Как Вы относитесь к существующей системе критериев оценки деятельности оперативных подразделений, нуждается ли она в изменении или полной замене?*

Н. Ж.: Безусловно, она нуждается в существенном изменении. В начале 2000-х гг., когда в Академии управления МВД России я завершал работу над докторской диссертацией, меня и еще двух авторитетных сотрудников от кафедры организации оперативно-разыскной деятельности включили в комиссию по подготовке проекта приказа МВД о системе критериев оценки деятельности сотрудников ОВД. Естественно, мы готовили блок, касающийся оценки деятельности сотрудников оперативных подразделений. Через несколько дней, когда плоды наших трудов были представлены высокой комиссии, мы услышали следующее: «Вы что, революцию здесь затеяли? Ваши предложения можете забрать назад». Через некоторое время приказ был принят со старыми формулировками. Что изменилось после перехода с количественных показателей на рейтинговые? Оценка деятельности сотрудников требует неспешной, но серьезной проработки с привлечением представителей образовательных организаций и практиков.

Что касается оценки населением качества работы правоохранительных органов, то это, естественно, важный показатель. В то же время оценить деятельность оперативных подразделений гражданам довольно сложно. О ней они знают лишь поверхностно. И, наверное, это правильно.

Ред.: *Вы не понаслышке знакомы с деятельностью подразделений по противодействию незаконному обороту наркотиков. Относительно недавно ликвидирован специализированный орган, а его полномочия переданы МВД России. Как Вы считаете, изменения были оправданы? Что необходимо предпринять для усиления борьбы с незаконным оборотом наркотиков?*

Н. Ж.: С одной стороны, сложно критиковать действия высшей власти по изменению системы правоохранительных органов и спецслужб. Однако ежемесячно на курсах повышения квалификации я встречаюсь с руководителями и сотрудниками соответствующих подразделений, значительная часть которых работала в ФСКН России. Ни от одного из

них я не слышал радости по поводу изменения места службы. И это не ностальгия по более высоким «потолкам» званий, зарплате и т. д. Речь идет исключительно о работе. Видимо, в небольшой правоохранительной системе (а она насчитывала примерно 40 тыс. человек) отношения были более понятные и благожелательные. Явные плюсы, оцененные лично мною: Сибирский юридический институт ФСКН России — единственная образовательная организация, готовящая в свое время специалистов для этого ведомства. Ей уделялось много внимания, но одновременно Центральный аппарат не навязывал вузу свою волю; международное сотрудничество (Центральная и Юго-Восточная Азия, Латинская Америка) осуществлялось на достаточно высоком уровне (имеется личный опыт). Как результат — единственный в силовых структурах России реально действующий филиал образовательного учреждения в Латинской Америке. Для практиков — по каждому ОРМ отдельный и абсолютно понятный приказ. Кстати, о приказах. Когда возникли некоторые проблемы с командированием наших сотрудников на американский континент, подготовка проекта приказа, регулирующего эту деятельность, помощником Директора была поручена всего двум сотрудникам — представителю образовательной организации и сотруднику кадров Центрального аппарата. Через месяц приказ был подписан, остальные вопросы были сняты посредством встречи командированных сотрудников с руководством Латиноамериканского департамента МИД России.

Что необходимо сделать для усиления борьбы с незаконным оборотом наркотиков? Уйти от принятой в МВД России массовости выявления мелких преступлений, вернувшись к принятой в ФСКН России деятельности по разработке серьезных организованных преступных формирований, в том числе имеющих международный характер.

Ред.: *Как Вы оцениваете процесс и перспективы цифровизации оперативно-разыскной деятельности?*

Н. Ж.: Несмотря на неглубокие познания в этой области (все-таки сказываются рождение в середине прошлого века и отсутствие соответствующей специализации), я глубоко убежден, что за информационными технологиями будущее. Это уже продемонстрировали преступники, успешно переориентировавшись с традиционных противоправных действий (краж, грабежей, разбоев и др.) на криминальные деяния, связанные с «цифрой». Кстати, неправда, что «нет пророка в своем отечестве». Более 10 лет назад А. Л. Осипенко в своей докторской диссертации «Сетевая компьютерная преступность: теория и практика борьбы» предрекал развитие примерно такой криминальной ситуации.

И хотя сейчас МВД России этому вопросу уделяется большое внимание, на мой взгляд, мы отстали от противоборствующей среды на годы, если не на десятилетия. В России, как и ранее в СССР, постоянно проходят те или иные кампании, в связи с этим очень хотелось бы, чтобы цифровизация противодействия преступности была чем-то более существенным.

Ред.: *Допускаете ли Вы, что в обозримом будущем произойдет резкое изменение оперативно-розыскного законодательства: будут приняты новый закон об оперативно-розыскной деятельности, оперативно-розыскной кодекс, может быть, положения Закона об ОРД войдут в Уголовно-процессуальный кодекс?*

Н. Ж.: На мой взгляд, все варианты выглядят лучше, чем настоящее положение дел. Только мною опубликовано несколько десятков статей, посвященных проблемам действующего закона. Если указан-

ное число умножить на количество исследователей, интересующихся данным вопросом, цифра получится неимоверная. И даже не в этом дело. Полагаю, что любой нормативный правовой акт призван так урегулировать тот или иной вид деятельности, чтобы правоприменитель мог с использованием понятных и несложных процедур эффективно решать поставленные перед ним задачи. К сожалению, в области полицейской деятельности таких актов я не встречал.

Думаю, большинство высказанных мною мыслей не порадуют читателя, но лучше говорить о проблемах, искать пути их решения, чем замалчивать существующее положение в области подготовки специалистов и осуществляемого ими оперативно-розыскного противодействия преступности.

Беседу вел Л. А. Бакланов