



ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 349



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

zhns21@mail.ru

О НЕОБХОДИМОСТИ КОРРЕКТИРОВКИ ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЬИ 15 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "ОБ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ"

ON THE NECESSITY OF UPDATING PROVISIONS OF ART. 15 OF THE FEDERAL LAW "ON OPERATIONAL-SEARCH ACTIVITY"

*В статье обосновывается необходимость корректировки отдельных положений ст. 15
Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности".*

*The necessity of updating provisions of Art. 15 of the Federal Law "On Operational-Search
Activity" is considered in the article.*

Ключевые слова: закон, права, органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность.
Keywords: law, rights, agencies (bodies) performing operational-search activity.

Потребность в регламентации правового статуса органов и должностных лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность (далее – ОРД), диктуется теорией государственного профессионального сыска¹, но в большей степени – правоприменительной практикой, почти ежедневно сталкивающейся с теми или иными проблемами, осложняющими успешное решение задач ОРД по борьбе с преступностью.

Правовой статус субъектов ОРД предусматривает наличие у них специальных полномочий² (вернее – прав):

- выбирать способ осуществления оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ) (гласно или негласно), сочетать их с возможностью создания благоприятных обстоятельств для решения задач ОРД;
- производить при осуществлении ОРМ изъятие документов, предметов, материалов, сообщений;

¹ Одной из таких мало изученных проблем теории оперативно-розыскной деятельности выступает недостаточная научная разработанность полномочий субъектов данной отрасли права. См: [1, с. 6].

² Полномочия органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, – совокупность определенных законом прав и обязанностей органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, обеспечивающих эффективное решение данными органами поставленных перед ними задач. См.: [4, с. 8].



– прерывать предоставление услуг связи в случае возникновения непосредственной угрозы жизни и здоровью лица, а также угрозы государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации;

– использовать в процессе ОРД помощь граждан как гласно, так и негласно, в том числе с заключением с ними контрактов;

– применять в ходе ОРД различные стационарные и мобильные материальные объекты, принадлежащие предприятиям, учреждениям, организациям, воинским частям и частным лицам;

– использовать в соответствии с требованиями конспирации документы, зашифровывающие подлинные установочные данные, биографические и иные сведения субъектов ОРМ, скрывающие подлинную ведомственную принадлежность предприятий, организаций, учреждений, помещений и транспортных средств;

– создавать в установленном порядке легендированные объекты, позволяющие скрыть ведомственную принадлежность их и оперативных работников, выступающих в роли учредителей и сотрудников данных структур.

Перечень отмеченных прав в достаточно кратком их изложении раскрывает предписания ст. 15 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности" (далее – ФЗ об ОРД) и, на первый взгляд, представляется вполне убедительным.

Вместе с тем в нем, как, собственно, и в большинстве статей ФЗ об ОРД, содержатся "черные дыры" и "белые пятна", являвшиеся предметом нашего исследования еще в первом десятилетии нового века [5] и в значительной части так и не устраненные законодателем. Не подвергая их повторному анализу, напомним: содержание рассматриваемой статьи позволяет сделать вывод, что ее ч. 1 представляет собой конструкцию, состоящую из двух законченных по смыслу элементов, первым из которых является п. 1, позволяющий проводить ОРМ, производить при их осуществлении изъятие документов, предметов, материалов, сообщений, а в особых случаях пре-

рывать предоставление услуг связи, вторым – совокупность п.п. 2-5, создающих условия для проведения таких мероприятий (установление отношений сотрудничества, использование помещений, имущества, транспорта юридических и физических лиц, документов прикрытия, легендированных объектов).

Определенные претензии у нас возникли к первым трем пунктам ч. 1 ст. 15 ФЗ об ОРД.

В связи с этим (и уже отмечавшимися ранее потребностями практики в корректном законодательном регулировании ОРД) в авторском проекте федерального закона об оперативно-розыскной деятельности [8] ч. 1 ст. 15 претерпела существенные изменения.

Ниже мы представим положения ч. 1 (в авторском варианте), а затем дадим им краткую характеристику.

1. Органы и должностные лица, уполномоченные на осуществление оперативно-розыскной деятельности, имеют право:

1.1. Проводить гласно и негласно оперативно-розыскные и иные оперативные мероприятия, производить при их осуществлении изъятие документов, предметов, материалов и сообщений.

1.1.1. В случае изъятия документов, предметов, материалов и сообщений при проведении гласных оперативно-розыскных и иных оперативных мероприятий должностное лицо, осуществившее изъятие, составляет протокол в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации.

1.1.2. При возникновении угрозы ухудшения оперативно-хозяйственной деятельности юридического лица в связи с изъятием у него документов по требованию его полномочного представителя с них правоохранительным органом, осуществившим изъятие, изготавливаются копии и в течение 10 суток с момента изъятия передаются представителю юридического лица оговоренным с ним правомерным способом.

1.1.3. По требованию физического лица, у которого были изъяты документы, правоохранительный орган, осуществив-



ший изъятие, изготавливает и передает ему их копии в течение 10 суток оговоренным с ним правомерным способом.

1.1.4. В случае изъятия большого количества документов копии изготавливаются лишь с тех из них, отсутствие которых может отрицательно повлиять на оперативно-хозяйственную деятельность юридического лица или жизнедеятельность физического лица.

1.2. Приостанавливать предоставление услуг связи при возникновении непосредственной угрозы жизни и здоровью лица, а также угрозы государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации.

1.3. Привлекать к решению задач оперативно-розыскной деятельности отдельных лиц на гласной или негласной основе, безвозмездно либо с выплатой вознаграждения, с заключением контракта или без такового.

1.4. Использовать для решения задач оперативно-розыскной деятельности по устному или письменному соглашению служебные помещения, имущество предприятий, учреждений, организаций, воинских частей, а также жилые и нежилые помещения, транспортные средства и иное имущество частных лиц.

1.5. Изготавливать и использовать в целях конспирации документы, зашифровывающие личность должностных лиц, ведомственную принадлежность предприятий, учреждений, организаций, подразделений, помещений и транспортных средств органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также личность граждан, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе.

1.6. Использовать в решении задач оперативно-розыскной деятельности изъятые из оборота либо ограниченно оборотоспособные объекты гражданских прав.

1.7. Создавать в установленном законодательством Российской Федерации порядке предприятия, учреждения, организации и подразделения, необходимые для решения задач оперативно-розыскной деятельности.

1.8. Обеспечивать контроль финансовых потоков и сделок, имеющих признаки криминальной противоправности.

1.9. В соответствии со ст. 15, 18-24 Федерального закона "О полиции" в необходимых случаях осуществлять вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории [12], применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие.

Как видно из текста проекта, пять сформулированных в ч. 1 ст. 15 ФЗ об ОРД прав трансформировались в девять. Частично это произошло в связи с разделением имеющихся в статье конструкций для более четкого их осознания и удобного применения. Иные формулировки расширили права органов, осуществляющих ОРД, и их должностных лиц.

В любом случае конструкция статьи проекта закона, предоставляющей права органам, осуществляющим ОРД, и их должностным лицам, стала более понятной и легче применимой. А теперь по существу сформулированных предписаний.

Подпункт 1.1 п. 1 ч. 1 авторской редакции статьи в основном охватывает нормы, содержащиеся в аналогичном пункте ч. 1 ст. 15 действующей редакции ФЗ об ОРД, но в связи с разделением на подпункты более "читаем" и поэтому более понятен правоприменителю. Так, в нем сформулированы два права оперативных подразделений: 1) проводить гласно и негласно оперативно-розыскные и иные оперативные мероприятия; 2) производить при их осуществлении изъятие документов, предметов, материалов и сообщений.

Следует отметить появление в первой из представленных конструкций термина "иные мероприятия". К ним автор относит любую совокупность правомерных действий, не отраженную в перечне оперативно-розыскных мероприятий, но соответствующую определенным в законе условиям и направленную на решение задач ОРД. [8, с. 8] Оперативно-розыскная практика убедительно свидетельствует, что сотрудники оперативных подразделений практически ежедневно сталкиваются с необхо-



димостью осуществлять те или иные действия, не предусмотренные ФЗ об ОРД: задержания лиц, заподозренных в преступной деятельности, их досмотр, изъятия оперативно значимых предметов и документов, доставка в правоохранительный орган, засады и т.п. Поэтому включение в закон иных мероприятий позволит не только отнести их к правомерным, но и избежать значительного количества жалоб на действия сыщиков.

Затем в четырех разделах рассматриваемого подпункта формулируются правила изъятия при проведении ОРМ документов, предметов, материалов и сообщений. При этом особое внимание обращается на условия изъятия, копирования и передачи правообладателю копий изъятых документов.

На наш взгляд, (и мы это отражали неоднократно в различных работах, публикуемых в печатных изданиях) [6; 7] существующая в законе конструкция, описывающая возможность изготовления копий с изымаемых документов, при документировании экономических и налоговых преступлений ни по процедуре, ни по указанным в ней срокам не работает, т.к. не позволяет сотрудникам оперативных подразделений выполнять ее в полной мере.

В связи с этим возникла насущная необходимость спроектировать более удобную, понятную и, главное, реально выполнимую последовательность действий сотрудников оперативного подразделения, которая и представлена в пп. 1.1.1-1.1.4.

В формулировании права на "прерывание" предоставления услуг связи..., также содержащегося в п. 1 ч. 1 ст. 15 действующего закона, изменено лишь одно слово – вместо термина "прерывание" использован "приостановление". Сделано это не случайно. Нам представляется, что слово "прерывать" означает прекращать какой-либо процесс¹, а "приостанавливать" – останавливать на какое-либо время². Учитывая, что ограничение предоставления услуг связи – мера временная, оно вполне

сочетается с предложенным нами термином "приостановление".

Право на использование помощи населения в решении задач ОРД также претерпело изменения в п. 1.3 авторского проекта. В этом предписании сформулирована не только возможность привлекать к содействию в решении задач ОРД представителей общественности на гласной или негласной основе, но и отмечены различные варианты такого содействия: безвозмездно либо с выплатой вознаграждения, с заключением контракта или без такового. В действующей же редакции представленные выше условия содействия "разбросаны" по различным статьям: так, контрактная или бесконтрактная основа содействия упомянута в ст. 17, выплата вознаграждения – в ст. 18 и частично в 19 ФЗ об ОРД.

Право на использование для решения задач ОРД служебных помещений, имущества предприятий, учреждений, организаций, воинских частей, а также жилых и нежилых помещений, транспортных средств и иного имущества частных лиц в авторской редакции тоже несколько скорректировано по сравнению с предписанием действующего закона. В частности, вместо слов "по договору или устному соглашению" применено словосочетание "по устному или письменному соглашению". Проблема состоит в том, что гражданское право рассматривает договор как юридический акт, оформляемый в любой форме: устной, письменной, электронной (ст. 434 ГК РФ). Отсюда следует, что законодатель при проведении ОРМ предлагает использовать перечисленные объекты по письменному договору или устному соглашению (которое также является формой договора). Для устранения отмеченной неточности представляется достаточным исследуемую формулировку преобразовать указанным нами образом.

Формулировка права, отмеченного в ч. 1 ст. 15 ФЗ об ОРД под п. 4, нами оставлена почти без изменения. Просто она предварена словосочетанием "изготавли-

1 Прерывать – останавливать, задерживать, прекращать. [2, с. 395]

2 Приостанавливать – останавливать на некоторое время. [3, с. 313]



вать и". Действительно, представляется странным предоставленная законодателем возможность "использовать в целях конспирации документы, зашифровывающие личность должностных лиц, ведомственную принадлежность предприятий, учреждений, организаций, подразделений, помещений и транспортных средств органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также личность граждан, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе", без объяснения источника получения таких документов. Указание же на "возможность изготавливать и использовать" указанные объекты расставляет все точки над "i" и не вызывает вопросов у правоприменителя.

В подпункте 1.6 авторского проекта закона сформулировано новое, ранее не звучавшее в законе право оперативных подразделений на использование в решении задач ОРД изъятых из оборота либо ограниченно оборотоспособных объектов гражданских прав. Многолетняя практика борьбы с организованной преступностью и наиболее опасными насильственными преступлениями, противодействия наркоугрозе свидетельствует о необходимости использования в ОРД изъятого и иного оружия, изъятых наркотиков и т.п. Включение этой нормы в закон и конкретизация процедур в подзаконных нормативных правовых актах ведомственного характера – не прихоть представителей сыскной профессии, а насущная необходимость¹.

Подпункт 1.7 авторского проекта сформулирован очень близко к редакции п. 5 ч. 1 ст. 15 ФЗ об ОРД и, по сути, не имеет от него отличий.

Вместе с тем два последних положения прав оперативных подразделений, отраженных в авторском проекте закона, являются новыми в регламентации прав органов, осуществляющих ОРД.

В частности, право на обеспечение контроля финансовых потоков и сделок, име-

ющих признаки криминальной противоправности, позволяет сыщикам осуществлять противодействие подавляющему большинству преступлений экономической направленности и, самое главное, – коррупции. [11]

Подпункт 1.9 сформулирован следующим образом: "В соответствии со ст. 15, 18-24 Федерального закона "О полиции" в необходимых случаях осуществлять вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории, применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие". Это право (наряду с еще некоторыми новеллами проекта закона) устраняет существующую сегодня проблему применения в ОРД принудительных процедур (задержания, досмотра, доставления, проникновения на объекты и т.д.) [9] и ставит оперативно-розыскной процесс (в смысле законодательного регулирования) в один ряд с уголовно-процессуальной и административно-процессуальной деятельностью. [10]

Краткая характеристика норм, регулирующих права органов, осуществляющих ОРД, позволяет сделать следующие выводы:

- сформулированные в ст. 15 ФЗ об ОРД предписания, описывающие полномочия оперативных подразделений и их должностных лиц, не позволяют осуществлять ОРД целесообразно и эффективно;

- авторская редакция рассматриваемой статьи устраняет большинство недостатков в регулировании прав оперативных подразделений и их должностных лиц, предоставляет им более широкие и необходимые на практике полномочия;

- активная работа по изменению оперативно-розыскного законодательства создает предпосылки для совершенствования ОРД, придает ей исключительно правовой характер, обеспечивает более высокое качество защиты прав и свобод граждан в сфере уголовной юстиции.

¹ По достоверным данным, в ближайшее время МВД России инициирует подготовку нормативных правовых актов, регулирующих порядок использования оружия и наркотиков в ОРД.



Библиографический список

1. Аتماжитов, В.М. Современное состояние и основные направления развития теории оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел : научный доклад / В.М. Аتماжитов, В.Г. Бобров. – М.: Академия управления МВД России, 2001.
2. Даль, В. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. Т. 3. П / В. Даль. – М.: Рус. яз., 1999.
3. Ефремова, Н.Ю. Новый словарь русского языка, толково-словообразовательный. Т. 2. П-Я / Н.Ю. Ефремова. – 2-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 2001.
4. Железняк, И.Н. Полномочия субъектов оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.Н. Железняк. – Иркутск : БГУЭП, 2008.
5. Железняк, Н.С. "Черные дыры" и "белые пятна" Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности": юридические и лингвистические аспекты : монография / Н.С. Железняк, А.Д. Васильев. – Красноярск: СибЮИ МВД России, 2009.
6. Железняк, Н.С. О недостатках проекта инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел гласного оперативно-розыскного мероприятия "обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств" / Н.С. Железняк // Оперативник (сыщик). – 2010. – № 3 (24). – С. 24-29.
7. Железняк, Н.С. О недостатках проекта инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел гласного оперативно-розыскного мероприятия "обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств (взгляд второй)" / Н.С. Железняк // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. – 2010. – № 3 (7). – С.11-15.
8. Железняк, Н.С. Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности" : проект / Н.С. Железняк. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2012.
9. Налбандян, Р.Г. Принуждение при проведении оперативно-розыскных мероприятий подразделениями ФСИН России / Р.Г. Налбандян, Б.А. Спасенников // Оперативник (сыщик). – 2016. – № 2 (47). – С.16-18.
10. Чумаров, С.А. О правовой форме принудительных процедур, применяемых при осуществлении оперативно-розыскной деятельности / С.А. Чумаров // Оперативник (сыщик). – 2015. – № 3 (44). – С. 44-48.
11. Шахматов, А.В. К вопросу о предоставлении органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, полномочий по временному запрещению совершения финансовых операций и сделок с имуществом, приобретенным преступным путем / А.В. Шахматов, М.Л. Родичев // Оперативник (сыщик). – 2016. – № 1 (46). – С.16-20.
12. Шашин, Д.Г. Гласное обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств: некоторые проблемы правового регулирования и проведения / Д.Г. Шашин, А.В. Коршунов // Оперативник (сыщик). – 2016. – № 2 (47). – С.25-28.