

Н. В. Павличенко

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНЫХ ОРГАНОВ И НАСЕЛЕНИЯ: ПРАВОВЫЕ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ*

В статье рассматриваются правовые и теоретические проблемы взаимодействия оперативно-разыскных органов и населения, которые выражаются в том, что человек, попадающий в сферу оперативно-разыскной деятельности (в любом качестве), становится субъектом специфических правоотношений: наделяется новыми обязанностями и, соответственно, приобретает определенные права. Анализируется правовой статус взаимодействующих субъектов, вовлеченных в сферу оперативно-разыскной деятельности. Вносится предложение о закреплении прав и обязанностей содействующих лиц в Федеральном законе «Об оперативно-разыскной деятельности», подобно правам и обязанностям органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность. Представляется неэффективной борьба с организованной профессиональной преступностью без модернизации правового статуса содействующего лица и надлежущего согласования его с нормами уголовного и уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации. В этом проявляется особый правовой статус лиц, оказывающих конфиденциальное содействие, который закреплён не только в Федеральном законе «Об оперативно-разыскной деятельности», но и в других нормативных актах. Рассматриваются отдельные права лиц, вовлеченных в сферу оперативно-разыскной деятельности.

Ключевые слова: оперативно-разыскная деятельность, содействие, взаимодействие, население, оперативно-разыскные органы.

N. V. Pavlichenko

INTERACTION BETWEEN OPERATIONAL SEARCH UNITS AND THE PUBLIC: LEGAL AND THEORETICAL PROBLEMS

In article legal and theoretical problems of interaction of operational search bodies and the population which are expressed that the person getting to the sphere of operational search activities (in any quality) are considered, becomes the subject of specific legal relationship. It is allocated with new obligations that, in turn, allows to exercise certain rights. The analysis of legal status of the interacting subjects involved in the sphere of operational search activities is carried out. The offer on fixing of the rights and obligations of the helping persons in the Federal law «About Operational Search Activities», like the rights and obligations of the bodies performing operational search activities is made. It is represented that it is impossible to fight effectively organized, professional crime without upgrade of legal status of the helping person and its proper coordination with regulations of the penal and criminal procedure legislation of the Russian Federation. In it special legal status of the persons rendering confidential assistance which is snugged not only in the Federal law «About Operational Search Activities», but also in other regulations is shown. The separate rights of the persons involved in the sphere of operational search activities are considered.

Key words: operational search activity, cooperation, interaction, the public, operational search units.

Федеральный закон «Об оперативно-разыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (далее — Закон об ОРД) в своих нормативных предписаниях не обошел стороной вопрос взаимодействия оперативно-разыскных органов и населения в борьбе с преступностью. И это абсолютно логично, так как решение задач оперативно-разыскной деятельности без помощи социально активных граждан практически невозможно.

В Законе об ОРД зафиксировано, что для решения задач, направленных на защиту жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина,

собственности, обеспечение безопасности общества и государства от преступных посягательств (ст. 1), оперативно-разыскные органы имеют право устанавливать на безвозмездной либо возмездной основе отношения сотрудничества с лицами, изъявившими согласие оказывать содействие на конфиденциальной основе органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность (ч. 2 ст. 15). В свою очередь эти лица могут с их согласия привлекаться к подготовке или проведению оперативно-разыскных мероприятий с сохранением по их желанию конфиденциальности содействия

органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, в том числе по контракту (ч. 1 ст. 17). Формы реализации перечисленных взаимоотношений лежат в русле исполнения иных норм Закона об ОРД (ст. 16, 17) и ведомственных нормативных предписаний.

При этом необходимо констатировать особенность взаимодействия оперативно-разыскных органов и населения, которая выражается в том, что человек, попадающий в сферу оперативно-разыскной деятельности (в любом качестве), становится субъектом специфических правоотношений: наделяется новыми обязанностями и, соответственно, приобретает определенные права.

Вместе с тем следует отметить, что в Законе об ОРД права и обязанности (как элемент правового статуса) лиц, оказывающих содействие, излагаются эзоповым языком. Обязанности содействующих лиц ограничены общими фразами: правомерностью выполнения общественного долга или возложенных на них обязанностей (ч. 2 ст. 18); необходимостью сохранять в тайне сведения, ставшие им известными в ходе подготовки или проведения оперативно-разыскных мероприятий, а также недопустимостью представления заведомо ложной информации оперативно-разыскным органам (ч. 1 ст. 17).

В Законе об ОРД недостаточно определенно выражены права: на негласность при выполнении общественного долга содействующим лицом (чч. 1, 2 ст. 12), получение материальной компенсации за выполненную работу (чч. 5, 8, 9 ст. 18), участие в подготовке и проведении оперативно-разыскных мероприятий (ч. 1 ст. 17), физическую и иную защиту при наступлении негативных последствий (чч. 3, 7 ст. 12), выбор формы оказания содействия (ч. 1 ст. 17), а также освобождение от уголовной ответственности при выполнении определенных условий, предусмотренных федеральным законодательством (ч. 4 ст. 18).

Подобное поверхностное закрепление правового статуса лиц, оказывающих содействие, не позволяет осветить все стороны правоотношений, возникающих при взаимодействии оперативно-разыскных органов с социально активными гражданами. Необходимо констатировать наличие «коллапса правоотношений»: лицо, оказывающее содействие, либо присваивает себе не принадлежащий ему правовой статус, который не соответствует определенным нормам поведения, либо домысливает свои права и обязанности исходя из собственного понимания своей социальной роли. В связи с этим справедливо высказывание В. А. Ануфриева о том, что в жизни нередко встречаются примеры ложно понятого или присвоенного статуса. Если этот статус понимается неверно, то человек ориентируется

на чуждые образцы поведения [1, с. 178, 179], незнание же работающим населением своего правового статуса порождает правовой беспредел [2, с. 64].

Разрешить сложившуюся ситуацию можно, зафиксировав и сгруппировав всеобъемлющие права и обязанности лиц, оказывающих содействие, в Законе об ОРД, подобно правам и обязанностям органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность (ст. 14, 15). Закреплению, на наш взгляд, подлежат наиболее общие положения, носящие статусный характер, которые встречаются в деятельности всех категорий содействующих лиц. Полагаем, что обозначенные права и обязанности должны быть сконцентрированы в самостоятельных статьях указанного закона.

Интересно, что в ряде стран — участниц Содружества независимых государств пошли по подобному пути и в концентрированном виде изложили права и обязанности граждан, вовлеченных в оперативно-разыскную сферу. Так, удачной представляется статья 10 Закона Республики Беларусь «Об оперативно-разыскной деятельности» от 15 июля 2015 г. № 307-З, где определены права и обязанности граждан в связи с осуществлением оперативно-разыскной деятельности. В частности, в статье говорится, что граждане, привлеченные органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, к подготовке проведения оперативно-разыскных мероприятий и (или) участию в них, имеют право: предоставлять этим органам на безвозмездной или возмездной основе сведения, необходимые для выполнения задач оперативно-разыскной деятельности; предоставлять принадлежащие им на праве собственности, находящиеся у них в пользовании помещения, транспортные средства, средства связи, иное имущество для использования по договору органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность; получать вознаграждение и другие выплаты, которые не указываются в декларации о доходах и имуществе; на компенсацию затрат, понесенных в связи с их участием в оперативно-разыскных мероприятиях, а также на устранение наступивших в связи с этим для них негативных последствий; обжаловать действия органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, в вышестоящие органы, осуществляющие оперативно-разыскную деятельность, прокурору или в суд в соответствии с законодательными актами; сохранить в тайне сведения об оказании ими содействия органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность; отказаться в одностороннем порядке от исполнения договора,

заклученного в связи с участием в оперативно-разыском мероприятии, при условии возврата или оплаты ими всего полученного по этому договору; использовать средства негласного получения (фиксации) информации для исполнения своих обязанностей при оказании содействия на конфиденциальной основе органам, осуществляющим оперативно-разыскую деятельность.

Отдельно в данной статье оговариваются специфические права граждан, оказывающих или оказывавших содействие на конфиденциальной основе органам, осуществляющим оперативно-разыскую деятельность (ч. 5 ст. 10 Закона Республики Беларусь «Об оперативно-разыской деятельности»). Каждому из перечисленных прав противопоставлена обязанность, зафиксированная в этой же статье.

На основании проведенного исследования в рамках проекта российского гуманитарного научного фонда и правительства Волгоградской области («Влияние региональных социальных институтов на взаимодействие оперативно-разыских органов и населения», проект № 15-13-34019) [3, 4] мы пришли к выводу, что изложенные в Законе Республики Беларусь «Об оперативно-разыской деятельности» права и обязанности в целом могут сформировать правовой статус лиц, оказывающих содействие, и позволят определить место этих лиц в механизме реализации задач оперативно-разыской деятельности.

Вместе с тем хотелось бы отдельно остановиться на праве содействующих лиц на негласность содействия органам, осуществляющим оперативно-разыскую деятельность (в редакции Закона Республики Беларусь «Об оперативно-разыской деятельности» — право на сохранение в тайне сведений об оказании ими содействия органам, осуществляющим оперативно-разыскую деятельность). Данное право в обязательном порядке должно корреспондироваться с обязанностью этих лиц сохранять в тайне сведения, ставшие известными в ходе подготовки или проведения оперативно-разыских мероприятий (соблюдение правил конспирации), а также с обязанностью должностных лиц оперативно-разыских органов по недопущению предания гласности сведений, идентифицирующих содействующих лиц.

Причин, по которым именно это право стало объектом нашего пристального внимания, несколько:

Во-первых, каждый гражданин, вовлеченный в сферу оперативно-разыской деятельности и желающий сохранить конфиденциальность взаимодействия с правоохранительными органами, должен быть уверен, что сведения о

нем будут сохраняться в тайне. При этом ни социальные, ни политические, ни экономические изменения в обществе не должны пошатнуть данное убеждение [5, с. 43]. По нашему мнению, реализация указанного права является основой эффективной оперативно-разыской работы.

Во-вторых, сохранение тайны является в ряде случаев неременным условием оказания гражданами помощи в раскрытии преступлений, гарантией соблюдения их конституционных прав и свобод, а также специальных прав, определенных оперативно-разыским законодательством [6, с. 15].

В-третьих, сохранение в тайне сведений о лицах, оказывающих или оказавших содействие оперативно-разыским органам на конфиденциальной основе, — это их субъективное право. И здесь необходимо согласиться с авторами комментария Федерального закона «Об оперативно-разыской деятельности», имеющих подобную позицию применительно к рассматриваемому вопросу [7].

Вместе с тем формальное закрепление рассматриваемого права требует серьезного научного изучения категориального аппарата [8, с. 28]. Так, несмотря на частое использование термина «негласность» в законодательных и ведомственных нормативных правовых актах, в настоящее время ни в одном из них не сформулирована его дефиниция, а он сам употребляется как общепризнанный и не требующий пояснения.

Сложившаяся ситуация породила ряд проблем, связанных с применением в нормотворческой деятельности, наряду с термином «негласность», таких лексических образований, как конспирация, режим секретности, соблюдение (сохранение) тайны, которые тоже неоднозначно понимаются учеными, практиками и часто употребляются как лексические дублеты. Однако только правильное понимание термина «негласность» и корреспондирующего с ним термина «предание гласности» позволит реализовать право содействующих лиц на негласность взаимоотношений с правоохранительными органами.

Проведенный нами анализ толкований термина «негласность» применительно к оперативно-разыской деятельности позволяет сказать, что она представляет собой статическое состояние определенной системы (информации, деятельности и т. п.), скрываемой от заинтересованных лиц. В свою очередь, обеспечение негласности (динамическая составляющая) представляет собой деятельность субъектов и участников оперативно-разыской деятельности, направленную на сокрытие от определенной группы лиц информации, способной

нанести ущерб интересам раскрытия и расследования преступления. При этом нужно понимать, что сокрытию от окружающих подлежит не только информация, содержащая государственную и служебную тайну, но и иная (фоновая) информация, которая при ее неконтролируемом анализе объектом оперативно-разыскного воздействия в итоге раскрывает сведения ограниченного распространения и наносит ущерб интересам государства, общества, личности и отдельных оперативно-разыскных органов. К последней относится информация, содержащаяся в поведении и высказываниях субъекта воздействия; в форме доведения информации и т. д. Фоновую информацию невозможно полностью детализировать, так как ее влияние на мыслительную деятельность объекта воздействия зависит от конкретной оперативно-разыскной ситуации.

Полагаем, что только четкое понимание объема скрываемой от окружающих информации о лицах, оказывающих содействие оперативно-разыскным органам, позволит последним реализовать их право на негласность содействия.

В синергетической связи с термином «негласность» находится термин «предание гласности», этимологический анализ которого, а также изучение законодательного и ведомственного правового регулирования оперативно-разыскной деятельности, юридических традиций иных отраслей права позволяют констатировать, что под ним следует понимать распространение сведений в любой форме (устной, письменной, наглядно-демонстрационной, с использованием средств массовой информации либо технических средств и т. д.), в результате чего они становятся известными любым третьим лицам.

Таким образом, право на негласность содействия органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, может быть реализовано исключительно путем запрета на предание гласности — распространение в любой форме (устной, письменной, наглядно-демонстрационной, с использованием средств массовой информации либо технических средств и т. д.) сведений, идентифицирующих содействующих лиц. Подобный подход гармонично вписывается в понятие негласности в оперативно-разыскной деятельности, что позволяет говорить о единой методологической основе исследования данных вопросов в оперативно-разыскной деятельности.

Следующий аспект, подлежащий обязательному закреплению в оперативно-разыском законодательстве, — это право содействующих лиц на защиту от неправомерного поведения должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность (в Законе

Республики Беларусь «Об оперативно-разыскной деятельности» — право обжаловать действия органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, в вышестоящие органы, осуществляющие оперативно-разыскную деятельность, прокурору или в суд в соответствии с законодательными актами).

Лицо, оказывающее содействие оперативно-разыскным органам, должно понимать и при необходимости применять процедуру обжалования неправомерного поведения должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность. Правовое положение содействующих лиц в качестве субъектов правоотношений должно соответствовать положениям Конституции Российской Федерации, а именно ст. 45, закрепившей право любого человека защищать свои права всеми способами, не запрещенными законом, и ст. 46, оговаривающей возможность судебной защиты прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем ни Закон об ОРД, ни иные законодательные и ведомственные нормативные правовые акты не предусматривают защиты интересов содействующих лиц в случае нарушения их прав. В связи с этим закрепление права на обжалование позволит инициировать разработку указанной процедуры в оперативно-разыском и ином законодательстве.

И последнее, на чем следует остановиться, — это право на вынужденное причинение вреда правоохраняемым интересам общества и государства лицом, оказывающим содействие органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность. В настоящее время это право закреплено в ч. 4 ст. 16 Закона об ОРД исключительно для случаев совершения противоправного деяния при правомерном выполнении указанным лицом своего служебного или общественного долга, в частности при защите жизни и здоровья граждан, их конституционных прав и законных интересов, а также для защиты общества и государства от преступных посягательств.

Представляется, что невозможно эффективно бороться с организованной профессиональной преступностью без закрепления данного положения в правовом статусе содействующего лица и надлежащего согласования его с нормами уголовного и уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации. В этом проявляется особый правовой статус лиц, оказывающих конфиденциальное содействие, который закреплён не только в Законе об ОРД, но и в других нормативных актах [6, с. 160, 161].

В заключение следует сказать, что эффективность взаимодействия оперативно-разыскных органов и населения во многом

зависит от определения правового статуса лиц, вовлеченных в сферу оперативно-разыскной деятельности. Полагаем, этому может способствовать закрепление прав и обязанностей в самостоятельных статьях Закона об ОРД.

Примечание

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ и правительства Волгоградской области в рамках проекта проведения научных исследований («Влияние региональных социальных институтов на взаимодействие оперативно-разыскных органов и населения»), проект № 15-13-34019.

Список библиографических ссылок

1. Ануфриев В. А. Социальный статус и активность личности. М., 1984.
2. Анисимов А. Л. Правовой статус работника в трудовых отношениях и требования к его деловым качествам // Право и экономика. 2007. № 12. С. 61—67.
3. Павличенко Н. В. Проблемы взаимодействия оперативно-разыскных органов и населения: теоретические и прикладные проблемы // Общество и право. 2016. № 3. С. 148—151.
4. Павличенко Н. В. Проблемы взаимодействия оперативно-разыскных органов и населения // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2015. № 3 (34). С. 99—104.
5. Ряд авторов предлагает обнародовать имена лиц, содействующих правоохранительным органам в 30—50-х гг. XX в., как это сделано в Польше, Чехии, Прибалтике. См., например: Петрухин И. Л. Личные тайны (человек и власть). М., 1998.
6. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»: науч.-практ. комментарий / под ред. проф. В. В. Николюка. 4-е изд., перераб. и доп. М., 1999.
7. Вагин О. А., Исиченко А. П., Чечетин А. Е. Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности» (постат.). М., 2009.
8. В. Ф. Луговик в своих работах отмечает, что сейчас можно уверенно говорить о настоятельной необходимости создания приемлемой для научного сообщества частной теории негласности расследования и раскрытия преступлений. См.: Луговик В. Ф. Негласность расследования и оперативно-разыскная деятельность // Правовая мысль в образовании, науке и практике. 2014. № 1. С. 27—29.

© Павличенко Н. В., 2016