

Н. В. Павличенко

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНЫХ ОРГАНОВ И НАСЕЛЕНИЯ

(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)

В статье рассматриваются проблемы взаимодействия оперативно-разыскных органов и населения, выявляются причины негативного отношения граждан к содействию оперативно-разыскным органам, среди которых: негативная окраска конфиденциальной работы в средствах массовой информации, нормативные упущения в реализации социальных и правовых гарантий лиц, оказывающих подобное содействие, проблемы в обеспечении негласности содействия и др.

Автор полагает, что в настоящее время должна решаться государственная задача — через социальные институты (семья, право, средства массовой информации, образование и др.) необходимо сформировать положительный имидж лица, оказывающего конфиденциальное содействие, а также провести ревизию нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы взаимодействия оперативно-разыскных органов и населения.

Ключевые слова: взаимодействие, оперативно-разыскная деятельность, население, оперативно-разыскные органы, проблемы, социальные институты.

N. V. Pavlichenko

PROBLEMS OF INTERACTION BETWEEN OPERATIONAL SEARCH AGENCY AND PEOPLE

The article deals with the problems of interaction between operational search agency and people, it highlights the reasons of the negative attitude of the citizens to assistance to operational search agencies, such as negative coloring of the confidential work in the media, regulatory shortcomings in the implementation of social and legal protection to the persons rendering assistance, the problems in ensuring confidentiality (privacy) of assistance and others.

The author believes that governmental task must be solved through social institutions — family, law, media, education, etc., they must form positive image of the persons providing confidential assistance, revise the legal acts regulating the interaction between operational search agency and people.

Keywords: interaction, operational search activity, people, operational search agency, problems, social institutions.

Состояние преступности в Российской Федерации на современном этапе определяется негативными тенденциями, вызванными мировым финансовым кризисом, продолжающимися реформами в социальной, экономической и политической сферах. Неустойчивое состояние экономики, кардинальное расслоение общества, межэтнические конфликты и экстремизм стали родоначальниками новых этапов в развитии организованной и профессиональной преступности, эти процессы характеризуются глубокой замаскированностью преступников, сокрытием следов преступлений, межрегиональным характером противоправных деяний.

В этих условиях необходимо не только по-новому подойти к оценке существующих форм взаимодействия оперативно-разыскных органов и населения, но и пересмотреть роль социальных институтов в формировании положительного имиджа содействующих правоохранительным органам лиц.

В настоящее время можно констатировать факт глобальной перестройки правосознания граждан российского государства, включая сотрудников оперативных подразделений, а также лиц, оказывающих содействие оперативно-разыскным органам. В частности, изменились субъективные мотивы содействия,

способствующие эффективному выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений. В обществе изменилось само отношение к оперативно-разыскной деятельности — от «постыдно-неизбежного занятия» к объективно необходимой, научно обоснованной деятельности во благо общества» [1, с. 4].

Подтверждением сказанному является исследование, проведенное коллективом Волгоградской академии МВД России в 2014 г., которое позволяет сделать вывод о повышении показателей доверия граждан к правоохранительным органам. На вопрос: «Приходилось ли Вам оказывать помощь органам внутренних дел за последние 12 месяцев?» около 15 % респондентов ответили утвердительно, из них более 42,9 % готовы в дальнейшем оказывать помощь, 40,4 % готовы оказывать помощь при определенных обстоятельствах.

Перед опрашиваемыми также был поставлен вопрос об условиях, при которых респонденты готовы оказывать помощь сотрудникам правоохранительных органов. На этот вопрос ответили

255 респондентов. Среди них наиболее распространенными являются ответы: «Если пойму, что делаю нужное дело» (32 %), «При условии, если ко мне обратятся» (28 %), «При условии, если эта помощь будет правильно организована и она даст хороший результат» (25 %), «При условии, что об этом не будет никому известно» — 6 %, и лишь 3 % поставили помощь в зависимость от условий оплаты или другой формы вознаграждения. Все это в совокупности показывает, что население ждет от правоохранительных органов высокого уровня практической организации взаимодействия.

Несколько по-иному выглядят результаты исследования мнения граждан относительно их участия в оперативно-разыскной деятельности. В процессе опроса выяснено, что оперативно-разыскная деятельность из-за своего преимущественно негласного характера вызывает у населения двоякие чувства. С одной стороны, негласные возможности правоохранительных органов возбуждают некий «юношеский романтический трепет», особенно если он подогрев информацией, почерпнутой из фильмов детективного жанра, книг и иных источников, с

другой — незнание оперативно-разыскной деятельности большинством лиц, проживающих на территории Российской Федерации, вызывает чувство страха, озабоченности и боязни за свои права и законные интересы (на это обратили внимание около 60 % опрошенных).

Негативное отношение к гласному и негласному содействию оперативно-разыскным органам возникает и по другим причинам.

Во-первых, увеличение публикаций по оперативно-разыскной деятельности в открытых изданиях, подготовленных лицами, которые не только не работали в оперативных подразделениях, но и, что более значимо, сознательно или неосознанно «заблуждаются» в толковании законодательных и ведомственных нормативных актов, являющихся правовой основой оперативно-разыскной деятельности.

Отсюда предложение И. Л. Петрухина об обнаружении имен лиц, содействующих правоохранительным органам в 30—50-х гг. XX в., как это сделано в Польше, Чехии, Прибалтике [2, с. 43], а также мнение о том, что для подтверждения трудового стажа конфиденнта в Пенсионном фонде России можно представлять справку органа, осуществляющего оперативно-разыскную деятельность, об оказании конкретным лицом содействия на контрактной основе в определенный период. Эти предложения не выдерживают критики.

Во-вторых, в современном российском обществе в связи с закрытым характером нормативных правовых актов, регламентирующих оперативно-разыскную деятельность, не сформировано нормативно обоснованное общественное мнение о конфиденциальной работе. Оно, безусловно, существует, но основывается на слухах, домыслах, предрассудках, сложившихся стереотипах и, в большей степени, сведениях, поступающих из средств массовой информации.

Средства массовой информации, в свою очередь, по абсолютно объективному мнению О. А. Вагина, А. П. Исиченко, А. Е. Чечетина, освещают роль конфиденнтов, как правило, негативно. Им навешивают незаслуженные ярлыки («стучачи», «доносчики»), дают отрицательную социально-правовую характеристику, формируя тем самым неприглядный облик этих лиц [3]. Ими формируется образ лица, оказывающего конфиденциальное содействие оперативно-

разыскным органам, как недалекого, опустившегося человека [4]. В большинстве телевизионных передач и публикаций деятельность конфиденентов осуждается и описывается как доноительство, привнесение в общество духа всеобщей подозрительности, слежки, вторжения в личную жизнь [2].

В качестве иллюстрации приведем лишь самые безобидные заголовки интернет-изданий, комментирующих предложение Председателя Комитета Госдумы по безопасности и противодействию коррупции Ирины Яровой о создании механизма начисления и выплаты пенсий гражданам, которые на постоянной основе сотрудничают с органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность. «Пенсия для стукача: Яровая предложила начислять трудовой стаж осведомителям „органов“» («Московский комсомолец», 18 марта 2015 г.), «Правозащитники опасаются, что принятие инициативы может вызвать... вал «стукачества»» («Ведомости», Урал, 18 марта 2015 г.), «В России предлагают платить пенсии „стукачам“» (Омскинформ, 18 марта 2015 г.) и ряд других.

Мы не беремся анализировать негативную окраску работы лиц, оказывающих конфиденциальное содействие оперативно-разыскным органам, оставим это на совести авторов публикаций и лиц, комментирующих предложение И. Яровой. Подчеркнем лишь, что данные лица в очередной раз подтвердили отсутствие правовых знаний в оперативно-разыскной сфере и профессиональной компетенции.

Подобные высказывания в средствах массовой информации, формирующие негативный образ конфиденциального сотрудника, можно расценивать, с одной стороны, как специфический элемент российской ментальности, не разрушив который, общество не в состоянии двигаться по пути установления должных для цивилизованного мира социальных отношений [5, с. 17], а с другой — как серьезнейшее упущение в воспитании у граждан через различные социальные институты положительного образа помощника правоохранительного органа.

В-третьих, государство в лице правоохранительных органов не может выполнить в полном объеме социальные и правовые гарантии, предоставляемые лицам, оказывающим конфиденциальное содействие. Это вызвано тем,

что нормативные правовые акты, закрепляющие эти гарантии, носят декларативный характер, часто не сопровождаются государственным механизмом их реализации.

Достаточно сказать, что мертворожденными являются нормы, содержащиеся в ст. 18 Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности», касающиеся освобождения от уголовной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации лиц из числа членов преступной группы, совершивших противоправное деяние, не повлекшее тяжких последствий, и привлеченных к сотрудничеству с органом, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, активно способствовавших раскрытию преступлений, возместивших нанесенный ущерб или иным образом загладивших причиненный вред (ч. 4 ст. 18 Закона об ОРД) по причине отсутствия корреспондирующих норм в уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве Российской Федерации; включения в трудовой стаж граждан периода сотрудничества по контракту с органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, в качестве основного рода занятий, а также соблюдения права указанных лиц на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 6 ст. 18 Закона об ОРД) по причине того, что период работы граждан конфиденциями не включен в перечень периодов, учитываемых при исчислении страхового стажа для назначения пенсии (ст. 11, 12 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»).

Не решенным до настоящего времени является вопрос о том, в какие правоотношения вступает лицо, оказывающее содействие оперативно-разыскным органам при заключении контракта с этими органами. К сожалению, несмотря на наличие альтернативной точки зрения [6], в научной среде превалирует мнение, что это не трудовые отношения, а некие специальные (оперативно-разыскные) [3], административные [7, с. 11]. Этой точки зрения придерживается и Верховный суд Российской Федерации, который в своем апелляционном определении от 10 ноября 2014 г. № 80-АПГ14-8 пояснил, что в соответствии с ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 30 ноября 2011 г.

№ 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации» правоотношения на службе в органах внутренних дел между Российской Федерацией и гражданином возникают и осуществляются на основании контракта, заключенного в соответствии с настоящим федеральным законом.

Именно поэтому Верховный суд Российской Федерации констатировал, что конфиденциальное сотрудничество по контракту с органом, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, не основывается на нормах трудового законодательства. По мнению суда, правоотношения, связанные с заключением контракта с гражданами, выразившими согласие содействовать органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, регулируются Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», такой контракт не идентичен ни контракту о прохождении службы в органах внутренних дел, ни трудовому договору. При этом орган, осуществляющий оперативно-разыскную деятельность, не выступает в рамках спорных правоотношений в качестве работодателя (представителя нанимателя), не обеспечивает постоянную занятость такого гражданина и его зачисление в штат.

В-четвертых, и это наиболее важно, отсутствует гарантия обеспечения негласности лиц, оказывающих конфиденциальное содействие, как на этапе получения оперативно-разыскной информации, так и на этапе ее использования в уголовном процессе. По мнению более чем 95 % опрошенных оперативных сотрудников, обеспечение негласности содействия является основой взаимодействия оперативно-разыскных органов и населения. При этом санкционированное и нелегальное расширение списка осведомленных граждан о факте конфиденциального содействия возникает не только по вине сотрудников оперативно-разыскных органов, но и по вине законодателя. Приведем лишь один пример. Применение мер безопасности (мер государственной защиты) в отношении лиц, оказывающих конфиденциальное содействие оперативно-разыскным органам, сопровождается неминуемым расширением круга должностных лиц, осведомленных об индивидуализирующих их данных. Это следовательно, прокурор и судья. Кроме того, число лиц, обладающих этой информацией, может значительно возрасти при передаче уголовных дел от одного следователя к

другому в случае, когда поддержание в суде государственного обвинения осуществляет прокурор (помощник прокурора), который не давал согласия на применение псевдонима в порядке ч. 9 ст. 166 УПК РФ; если в целях контроля за правильностью осуществления допроса в его проведении участвует начальник следственного отдела, а также переводчик, специалист, эксперт [8, с. 90].

Таким образом, по нашим данным, информацией о фамилии, имени и отчестве защищаемого лица, месте его жительства могут дополнительно обладать от 3 до 8 человек, что гипотетически способствует передаче учетных данных рассматриваемых граждан заинтересованным лицам.

Все вышеперечисленное в совокупности негативно сказывается на взаимодействии оперативно-разыскных органов и населения, на желании последних негласно (конфиденциально) содействовать в раскрытии и расследовании противоправных деяний. Полагаем, что в настоящее время должна решаться государственная задача — через социальные институты (семья, право, средства массовой информации, образование и др.) сформировать положительный имидж лица, оказывающего конфиденциальное содействие, а также провести ревизию нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы взаимодействия оперативно-разыскных органов и населения.

Примечания

1. Соловей Ю. П. О совершенствовании законодательного регулирования оперативно-разыскной деятельности в Российской Федерации // 15 лет Федеральному закону «Об оперативно-разыскной деятельности»: сб. материалов всерос. науч.-практ. конф. Омск, 2010.
2. Петрухин И. Л. Личные тайны (человек и власть). М., 1998.
3. Вагин О. А., Исиченко А. П., Чечетин А. Е. Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-разыскной деятельности» (постатейный). М., 2009.
4. Интересно, что исследования, проведенные нами с пятилетним интервалом в 2010 и 2015 гг. по этому вопросу, показывают, что ситуация только усугубляется. По-прежнему обобщенный портрет конфиденциального сотрудника, полученный путем опроса лиц из различных социальных общностей, выглядит следующим образом: мужчина, возраст старше среднего, социально неблагополучный (без работы, квартиры, имущества и др.), не женат, не имеет детей.
5. Аналитический материал о проблемах взаимоотношений между милицией и населением (п. 1.2.3 Плана НИР — 2003 г. ВНИИ МВД России). М., 2003.
6. Луговик С. В. Особенности правового регулирования труда лиц, конфиденциально сотрудничающих с органами внутренних дел // Рос. следователь. 2007. № 17. С. 30—32; Луговик С. В., Павличенко Н. В. Природа правоотношений между конфиденцентами и органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность // Оперативник (сыщик). 2011. № 1. С. 12—17.
7. Демин А. Контракты в сфере оперативно-разыскной деятельности // Рос. юстиция. 1997. № 6. С. 11.
8. Шейфер С. А. Следственные действия. Основания, процессуальный порядок и доказательственное значение. М., 2004.

© Павличенко Н. В., 2015