

**О НЕОБХОДИМОСТИ ПРИНЯТИЯ
СИСТЕМАТИЗИРОВАННОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО АКТА,
РЕГУЛИРУЮЩЕГО ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНЫЕ
ПРАВООТНОШЕНИЯ**

**ON THE NEED TO ADOPT A SYSTEMATIZED
LEGISLATIVE ACT REGULATING THE OPERATIONAL-
INVESTIGATIVE LEGAL RELATIONS**

***Аннотация.** В работе анализируется проект Оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации, подготовленного В.Ф. Луговиком. Показана преемственность его положений с правовыми нормами, содержащимися в ныне действующем Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности». Дана оценка новым нормам, включенным в содержание авторского проекта Оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации. Выявлены преимущества данного документа. Сделаны замечания по проекту Оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации. Предложены пути решения некоторых проблем, выявленных при изучении текста указанного проекта.*

***Summary.** This paper discusses the project of an investigative code of the Russian Federation, prepared by V.F. Lugovik. Shows the continuity of its provisions with legal norms containing in the Federal law «About operatively-search activity». The estimation of the new standards, included in the content of the author's project of an investigative code of the Russian Federation. Advantages of this document. The comments made on the draft investigative code of the Russian Federation. Proposed solutions to some of the problems revealed by the study of the text of the specified project.*

***Ключевые слова:** проект оперативно-розыскного кодекса, систематизированный законодательный акт, оперативно-розыскные правоотношения, коллизионность в правовом регулировании, оперативно-розыскная деятельность, защита прав человека, принципы оперативно-розыскной деятельности.*

***Keywords:** draft an investigative code, systematic legislative act, operational-investigative legal relations, collision in legal regulation, operational-investigative activity, the protection of human rights, the principles of operational-investigative activity.*

Реалии времени настоятельно требуют принятия систематизированного сборника нормативно-правовых актов, регулирующего оперативно-розыскные правоотношения. Действующий в настоящее время Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» даже с поправками, внесенными в него за последние годы, далеко не по всем вопросам отвечает современным требованиям, предъявляемым к системе оперативно-

розыскных правоотношений. Дальнейшее облагораживание указанного нормативного акта вряд ли является конструктивным способом решения проблемы.

Надо сказать, что появление в свое время Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» позитивно отразилось на правовом регулировании данного вида деятельности. Но время не стоит на месте. Общественные отношения, в том числе в рассматриваемой сфере, неизбежно развиваются, вызывая потребность в изменении норм права, их регулирующих. Однако указанные изменения происходят не так быстро, далеко не всегда успешно устраняя пробелы в действующем законодательстве и сопровождаясь коллизиями правовых норм.

Это создает определенные сложности в применении Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», снижает эффективность оперативно-розыскной деятельности, что особенно тревожно в условиях наблюдающегося дефицита доверия к правоохранительным органам со стороны общества.

Следует отметить, что проект Оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации меняет концепцию правового регулирования оперативно-розыскной деятельности, обозначая тем самым формирование отрасли оперативно-розыскного права.

Как верно полагает автор проекта профессор В.Ф. Луговик, одним из возможных способов устранения коллизионности в правовом регулировании деятельности по выявлению оперативно-розыскных данных может быть придание Закону об ОРД статуса кодифицирующего нормативного правового акта, то есть кодекса, закона, обладающего приоритетом относительно других нормативных актов не по силе действия, а исключительно по предмету регулирования [1, с. 23].

Действительно, в предложенном проекте Оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации рационально объединены и систематизированы нормы права, регулирующие оперативно-розыскные правоотношения.

Такой кодекс, на наш взгляд, будет важным подспорьем в деле упорядочения и совершенствования правовых норм. Анализ содержащихся в нем положений позволяет говорить о том, что проект Оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации является результатом глубокой и всесторонней переработки действующего законодательства в рассматриваемой области, включая внесение в него коррективов. В результате создан единый, внутренне согласованный нормативно-правовой акт. Расположение правовых норм в указанном документе отражает специфику системы формирующейся отрасли оперативно-розыскного права.

Структура проекта кодекса представляется обоснованной и логичной. Она охватывает двенадцать глав, восемьдесят одну статью.

Проект Оперативно-розыскного кодекса включает кроме Особенной части Общую часть, закрепляющую наряду с другими общими положениями принципы оперативно-розыскной деятельности, которые определяют содержание отрасли оперативно-розыскного права.

Примечательно, что при разработке проекта автор исходил из признания конституционных принципов как источников правового регулирования оперативно-розыскной деятельности.

В числе принципов оперативно-розыскной деятельности, наряду с теми, которые известны действующему законодательству, провозглашены и зафиксированы новые, в частности такие, как равенство перед законом, право на истребование информации о проведении оперативно-розыскных мероприятий, наступательность, обеспечение негласности сотрудничества с лицами, обеспечение безопасности оперативно-розыскных органов и участников уголовного судопроизводства, их родственников или близких лиц.

Иерархия подлежащих применению нормативных правовых актов, регулирующих оперативно-розыскную деятельность, нашла свое отражение в авторском проекте Оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации на самом современном уровне.

Особенно ценным является то, что в авторском проекте Оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации, подготовленном В.Ф. Луговым, учтены наиболее значимые правовые позиции Верховного Суда Российской Федерации, Европейского Суда по правам человека, касающиеся оперативно-розыскной деятельности, практика прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», а также зарубежный опыт правового регулирования оперативно-розыскной и смежной деятельности.

Проект Оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации разработан в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации. Принципиально важным является решение в нем задач, связанных с усилением защиты участников оперативно-розыскной деятельности; созданием единой системы взаимосвязанных правовых норм, их дифференциацией; повышением эффективности оперативно-розыскной деятельности.

Авторский проект Оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации можно рассматривать как удачный способ восполнения ряда пробелов в действующем законодательстве, регламентирующем оперативно-розыскную деятельность. В частности, в нем разъяснены ключевые поня-

тия, используемые для регулирования отношений в сфере оперативно-розыскной деятельности; в определенной мере преодолена декларативность принципов оперативно-розыскной деятельности, небезуспешно раскрыто их содержание; предложены новые меры принудительного обеспечения оперативно-розыскного производства; впервые предложен судебный порядок оценки результатов оперативно-розыскной деятельности, полученных при непредвиденных обстоятельствах и др.

Заслуживает одобрения позиция автора Оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации относительно оценки оперативно-розыскной деятельности, согласно которой запрещается такая оценка по количеству заведенных и прекращенных проверочных материалов и оперативных дел, а также по количеству лиц, привлеченных к содействию с оперативно-розыскными органами (ст. 80).

Особо ценным является то, что многие нормы Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», испытанные временем, были сохранены в неизменном виде в предлагаемом кодексе. Именно поэтому в ряде положений авторского проекта Оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации прослеживается преемственность с правовыми нормами, содержащимися в действующем законе. Это касается использования результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам, которое должно осуществляться в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации (ст. 63). Данное положение также заслуживает поддержки.

Значительно более строго и подробно в предлагаемом проекте Оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации регламентированы права и обязанности участников оперативно-розыскной деятельности, порядок оперативно-розыскного производства, порядок осуществления и документального оформления оперативно-розыскных мероприятий, контроль и надзор за оперативно-розыскной деятельностью.

По-новому представлено содействие лиц оперативно-розыскным органам, включающее в себя наряду с содействием совершеннолетних дееспособных лиц содействие должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, органов военного управления, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций.

В предлагаемом законопроекте значительно развиты положения, гарантирующие социальную и правовую защиту совершеннолетних дееспособных лиц, содействующих оперативно-розыскным органам. Речь идет о возможности заключения трудового договора о конфиденциальном сотрудничестве лица с оперативно-розыскным органом (ст. 69).

В целях оптимизации оперативно-розыскной деятельности внесен ряд важных новелл в регламентацию обеспечения оперативно-розыскного производства. Среди них нельзя не назвать нормы, предусматривающие такие принудительные меры обеспечения оперативно-розыскного производства, как уничтожение или приведение в негодность документов, предметов, материалов; приостановление услуг связи; ограничение использования сетей связи и средств связи.

Авторский проект Оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации содержит и иные интересные, заслуживающие поддержки и одобрения положения.

Некоторые положения, содержащиеся в проекте Оперативно-розыскного кодекса, спорны и, несомненно, вызовут дискуссию. С ними связаны следующие замечания.

1. В п. 4 ст. 1 проекта Оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации автор, раскрывая такое используемое в указанном кодексе основное понятие, как лицо, виновность которого в совершении преступления не доказана в установленном законом порядке, пишет, что к нему относится лицо, в отношении которого в возбуждении уголовного дела отказано либо уголовное дело прекращено в связи с отсутствием события преступления или в связи с отсутствием в деянии состава преступления. Тем самым воспроизводится подход к указанной проблеме, который используется законодателем в ныне действующем Федеральном законе от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «Об оперативно-розыскной деятельности» (ч. 4 ст. 5) и который не вполне согласуется с презумпцией невиновности, провозглашенной Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 49) и закрепленной в УПК РФ (ст. 14 УПК РФ). Суть дела в том, что каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке, а именно УПК РФ, и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Именно это положение, как правильно отмечает З.В. Макарова, определяет основные правила доказывания в уголовном процессе [2]. А это значит, что к лицу, виновность которого в совершении преступления не доказана в установленном законом порядке, относится и неуказанное в проекте закона лицо, виновность которого подтверждается только одними доказательствами, собранными на досудебном производстве, но еще не исследованными судом. Такие доказательства по сути выражают убеждение участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения (следователя, дознавателя и др.) в виновности определенного лица. Несмотря на то, что доказательства, собранные органами расследования, как справедливо обращает внимание С.А. Шейфер, все же

создают доказательственную основу судебного разбирательства и во многом предопределяют принимаемые судом решения, они не могут быть положены в основу приговора без их исследования. Действительно, закон связывает возможность признания лица виновным только с порядком судебного разбирательства дела [3, с. 130].

Напротив, доказанность виновности лица в совершении преступления в установленном законом порядке предполагает доказанность ее не только надлежащими субъектами (государственным, частным обвинителем), как верно отмечается в литературе, но и по установленной законом процедуре (гласное, состязательное судебное разбирательство) с соблюдением всех прав обвиняемого [4, с. 203].

2. Говоря в разных контекстах об оперативно-розыскных мероприятиях, осуществляемых на основании поручения участников уголовного судопроизводства, наделенных властными полномочиями, автор проекта кодекса к ним относит следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, органа дознания, суд (например, ч. 5 ст. 9, п. 2 ст. 20, ч. 1 ст. 45), по непонятным причинам упуская из виду еще одного участника – начальника подразделения дознания. Последний, согласно ч. 2 ст. 40.1 УПК РФ, обладая полномочиями дознавателя, вправе возбудить уголовное дело в порядке, установленном УПК РФ, принять уголовное дело к своему производству и произвести дознание в полном объеме. К числу полномочий дознавателя, которыми может обладать в указанной ситуации и начальник подразделения дознания, относится согласно п. 1.1 ч. 3 ст. 41 УПК РФ право давать органу дознания в случаях и порядке, установленном УПК РФ, обязательные для исполнения письменные поручения о проведении оперативно-розыскных мероприятий, о производстве отдельных следственных действий, об исполнении постановлений о задержании, приводе, заключении под стражу и о производстве иных процессуальных действий, а также получать содействие при их осуществлении.

Надо сказать, что законодатель незаслуженно обделил вниманием начальника подразделения дознания при регулировании ряда вопросов в УПК РФ, не забыв при этом руководителя следственного органа, который так же, как и начальник подразделения дознания, вправе возбудить уголовное дело в порядке, установленном УПК РФ, принять уголовное дело к своему производству и произвести предварительное расследование в полном объеме. Правда, расследование в этом случае проводится в форме предварительного следствия, а руководитель следственного органа при этом должен обладать полномочиями следователя.

Полагаем, что процессуальные средства начальника подразделения дознания, необходимые для выполнения полномочий по возбуждению

уголовного дела и производства расследования по нему, должны быть такими же, как и у дознавателя. Анализ же ряда уголовно-процессуальных норм свидетельствует об обратном.

В связи с этим в литературе обращается внимание на необходимость включения начальника подразделения дознания в круг следующих субъектов: субъектов, решения которых признаются постановлением (п. 25 ст. 5 УПК РФ); субъектов, не имеющих права применять федеральный закон, противоречащий УПК РФ (ч. 1 ст. 7 УПК РФ); субъектов, процессуальные нарушения которых влекут за собой признание доказательств недопустимыми (ч. 3 ст. 7 УПК РФ); субъектов, постановления которых должны быть законными, обоснованными и мотивированными (ч. 4 ст. 7 УПК РФ); субъектов оценки доказательств (ч. 1 ст. 17 УПК РФ); субъектов, которым может быть заявлен отвод (ч. 1, 2 ст. 67 УПК РФ); субъектов, действия (бездействие) и решения которых могут быть обжалованы лицами, участвующими в производстве процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении (ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ); субъектов, в отношении которых решение о возбуждении уголовного дела принимает руководитель следственного органа Следственного комитета Российской Федерации по субъекту Российской Федерации (п. 10 ч. 1 ст. 448 УПК РФ); субъектов, наделенных правом вносить запрос о производстве допроса, осмотра, выемки, обыска, судебной экспертизы или иных процессуальных действий компетентным органом или должностным лицом иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации, международным соглашением или на основе принципа взаимности (ч. 1 ст. 453 УПК РФ) [5, с. 11; 6; 7].

Думается, что в Оперативно-розыскном кодексе Российской Федерации не стоило повторять оплошность, допущенную законодателем в УПК РФ.

3. Требуется особой осторожности введение положения, закрепленного в п. 13 ч. 1 ст. 21 проекта Оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации. Речь идет о праве оперативно-розыскных органов лишать жизни лиц, совершающих террористический акт, а также причинять вред их здоровью. Необходимо учитывать, что Конституция РФ закрепляет право на жизнь в числе первых прав человека. Право на жизнь – неотъемлемое право каждого человека, охраняемое законом, предполагающее недопустимость умышленного лишения жизни кого бы то ни было. Право на жизнь, как основная ценность демократического общества, находится и под охраной Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. Кроме того, Российская Федерация находится под юрисдикцией Европейского Суда по правам человека, который в некоторых случаях принимал обязательные для России решения, признаю-

щие нарушенным право на жизнь лиц, планировавших террористические действия. В этом свете особенно актуальным является разработка продуманных и эффективных гарантий от необоснованного лишения жизни оперативно-розыскными органами, гарантий, исключающих злоупотребления указанных органов в рассматриваемой сфере.

4. Согласно ч. 2 ст. 2 проекта Оперативно-розыскного кодекса РФ новые законы, регламентирующие оперативно-розыскную деятельность, подлежат включению в кодекс. Полагаем, что нужно говорить не о включении в кодекс новых законов, регламентирующих оперативно-розыскную деятельность, а о дополнении и внесении изменений напрямую в кодекс. Что же касается иных законов, то не следует стремиться концентрировать их все в кодексе, поскольку это не всегда возможно. Речь идет прежде всего о законах, которые являются одновременно источниками разных отраслей права, поскольку содержат разные виды норм. Например, Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «Об оперативно-розыскной деятельности» содержит не только нормы, регламентирующие оперативно-розыскную деятельность, но и уголовно-процессуальные нормы. В уголовно-процессуальном праве среди источников, действующих наряду с УПК РФ, можно встретить и иные законы (Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202 (в ред. от 22.12.2014), Федеральный закон от 31 мая 2002 г. N 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» и др.).

В обозначенной ситуации может возникнуть проблема иного рода – проблема приведения действующих на территории РФ законов, связанных с Оперативно-розыскным кодексом Российской Федерации, в соответствие с ним. Это связано с тем, что в конкуренции норм приоритет отдается нормам кодекса, что должно определяться строгой иерархией нормативно-правовых актов, установление которой является принципиально важным для любого кодекса.

Но при всем этом закон в качестве источника оперативно-розыскного права должен пониматься в широком смысле, охватывающем Оперативно-розыскной кодекс Российской Федерации и законы, содержащие нормы, регламентирующие оперативно-розыскную деятельность.

Кстати, анализ ч. 2 ст. 17 проекта Оперативно-розыскного кодекса РФ, согласно которой особые условия осуществления оперативно-розыскной деятельности в отношении лиц, выполняющих определенные функции (депутатов, судей, прокуроров, адвокатов и иных лиц) устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, позволяет сделать вывод о том, что и федеральные законы наряду с Кодексом автором видятся источниками оперативно-розыскного права.

Несмотря на указанные замечания, очевидным является в целом соответствие авторского проекта Оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации, предлагаемого В.Ф. Луговиком, современному уровню развития российского законодательства, предполагающему стремление к реальному обеспечению прав лиц, вовлеченных в правоотношения.

Библиографический список

1. Луговик, В. Ф. Оперативно-розыскной кодекс Российской Федерации: авторский проект / В. Ф. Луговик. – Омск : Омская юридическая академия, 2014. – 96 с.
2. Макарова, З. В. Презумпция невиновности: прошлое и настоящее. – Режим доступа: <http://www.iaaj.net/node/434>. – Дата доступа: 12.04.2016.
3. Шейфер, С. А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования : монография / С. А. Шейфер. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Норма, 2014. – 240 с.
4. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. П. А. Лупинская. – М. : Юристь, 2003. – 797 с.
5. Арепьева, Т. А. Начальник подразделения дознания в российском уголовном процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Т. А. Арепьева. – М., 2013. – 28 с.
6. Насонова, И. А. К вопросу о понятии начальника подразделения дознания в российском уголовном процессе / Т. А. Степанова, И. А. Насонова // Научный портал МВД России. – 2012. – № 4(20). – С. 7–11.
7. Насонова, И. А. Полномочия начальника подразделения дознания в российском уголовном процессе: понятие и классификация / И. А. Насонова, Т. А. Степанова // Вестник Воронежского института МВД России. – 2012. – № 2. – С. 111–114.

УДК 347.82.001

Л. А. Рабцава

L. A. Ryabtseva

Магілёўскі інстытут МУС (Беларусь)

АСАБЛІВАСЦІ АЖЫЦЦЯЎЛЕННЯ ПАВЕТРАНЫХ ПЕРАВОЗАК АСОБНЫХ КАТЭГОРЫЙ ПАСАЖЫРАЎ У РЭСПУБЛІЦЫ БЕЛАРУСЬ

FEATURES OF AIR OPERATIONS OF CERTAIN CATEGORIES OF PASSENGERS IN THE REPUBLIC OF BELARUS

Анотацыя. У артыкуле выкладзены заканадаўча замацаваныя агульныя правілы ажыццяўлення паветраных перавозак непаўналетніх грамадзян, недзяздольных асоб, грамадзян, стан здароўя якіх мае свае асаблівасці. Унесена прапанова дапоўніць нарматыўныя прававыя крыніцы Рэспублікі Беларусь у сферы