

# ОПЕРАТИВНО- РОЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

**АЛЕКСЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ МАСЛОВ,**

кандидат юридических наук,  
начальник научно-исследовательского центра  
ФГКУ «ВНИИ МВД России»

## К ВОПРОСУ О СОДЕЙСТВИИ ГРАЖДАН ОРГАНАМ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, И СОТРУДНИЧЕСТВЕ С НИМИ НА КОНФИДЕНЦИАЛЬНОЙ ОСНОВЕ

Рассматривается вопрос о разграничении понятий «содействие» граждан органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, и «сотрудничество» с ними на конфиденциальной основе и о необходимости внесения в связи с этим изменений в действующее законодательство.

**Ключевые слова:** конфиденциальное содействие и сотрудничество, состояние защищенности, обеспечение безопасности общества и государства, взаимная ответственность граждан, общества и государства.

*A.A. Maslov, PhD (Law), Center Deputy Head, Russia MI FPOI National Research Institute; e-mail: vnii59@yandex.ru, tel.: 8 (495) 667-43-84.*

**To the question of citizens' assistance to police operative and search units, and their cooperation on the confidential basis.**

The question of differentiating the concept "assistance" of citizens to units occupied with police operative and search activities, and "cooperation" with them of the confidential basis, and of the need to revise the acting legislation as a result, is viewed.

**Key words:** confidential assistance and cooperation, the state of security, safeguarding the security of society and state, mutual responsibility of citizens, society and state.

Вопрос взаимной ответственности граждан, общества и государства за состояние защищенности основных объектов безопасности является основным принципом безопасности. В сфере ОРД данный принцип проявляется наиболее рельефно в законодательном закреплении возможности участия граждан и иных лиц в подготовке и проведении ОРМ и иных законных действий оперативных подразделений в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.

В действующем Федеральном законе от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее - ФЗ «Об ОРД») данному вопросу уделено значительное внимание, при этом наиболее часто употребляются два понятия: «конфиденциальное содействие» и «сотрудничество».

К сожалению, Закон не дает определения понятиям содействия и сотрудничества, видимо, полагаясь на правильное смысловое понимание правоприменителей и не желая ограничивать многообразие проявлений содействия граждан оперативным подразделениям в борьбе с преступностью.

Определяя содействие граждан органам, осуществляющим ОРД, как «осознанное волевое поведение лиц, заключающееся в получении оперативно значимой информации и передаче ее представителю оперативно-розыскного органа, или осуществление конкретных действий по решению оперативно-розыскных задач борьбы с преступностью по инициативе оперативно-розыскного органа при условии доверительности и при необходимости конспиративности отношений»<sup>1</sup>, некоторые авторы справедливо указывают на сущностные признаки данного явления, однако

несколько сужают рамки содействия и снижают его ценность как проявления активной жизненной позиции граждан. Стоит подчеркнуть, что в законодательстве нет требования, чтобы лицо могло содействовать (собирать сведения и передавать их) только в рамках поручения, полученного от представителя органа, осуществляющего ОРД.

По мнению О.А. Вагина, А.П. Исиченко и А.Е. Чечетина, «законодательное закрепление рассматриваемого права органов, осуществляющих ОРД, подчеркивает, что установление отношений конфиденциального сотрудничества является прерогативой этих органов, а не лиц, изъявивших желание сотрудничать или оказывать содействие органам - субъектам ОРД»<sup>2</sup>.

Действительно, в деле установления отношений сотрудничества в таком понятии, как заниматься трудовой деятельностью с целью получения лицом источника заработка или работать с кем-либо, действовать вместе, принимать участие в общем деле, прерогатива отдается оперативным сотрудникам по вполне понятным основаниям, так как заключение контракта о сотрудничестве можно сравнить с приемом на работу, где последнее слово за работодателем.

Очевидно, что оперативный сотрудник и его руководитель принимают решение о заключении контракта о сотрудничестве с лицом на основе проверочных материалов и своего убеждения в целесообразности этого сотрудничества. Мнение лица, изъявившего желание конфиденциально сотрудничать, имеет значение только для подтверждения его добровольного согласия.

По-иному обстоит дело с содействием, которое означает «помогать, способствовать, участвовать в деле, по силам и средствам не будучи главным деятелем». В этом случае надо признать наличие автономного права граждан содействовать укреплению общественного порядка и общественной безопасности.

Анализ отношений содействия и сотрудничества показывает, что они возникают и прекращаются при разных основаниях. С отношениями сотрудничества все относительно понятно, поскольку они возникают с момента подписания контракта уполномоченным лицом органа, осуществляющего ОРД, а прекращаются с момента его расторжения. Вопрос же о начале и прекращении отношений содействия без составления контракта остается открытым: с какого момента государство должно признать и обеспечить социально-правовую защиту правомерным действиям данных лиц.

Крайне важен вопрос о том, в каких случаях оперативные службы несут полноту ответствен-

ности за жизнь и здоровье содействующих лиц, а когда эта ответственность лежит на всем обществе и государстве. Представляется, что отсутствие ясности в данных вопросах тормозит законодательное развитие институтов социально-правовых гарантий и ответственности содействующих лиц.

Принципиальное значение для организации агентурной работы имеет положение о том, что полиция решает стоящие перед ней задачи во взаимодействии не только с другими государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, трудовыми коллективами, но и с отдельными гражданами<sup>3</sup>. Данное положение также нашло свое развитие в ст. 2 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № Э90-ФЗ «О безопасности», где закреплен статус отдельных граждан как субъектов безопасности.

Более ранний Закон РФ «О безопасности» 1992 г. определил основными объектами безопасности: личность - ее права и свободы; общество - его материальные и духовные ценности; государство - его конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность. Положение об уголовно-правовой охране вышеуказанных объектов также нашло закрепление в задачах УК РФ (ст. 2).

Само право содействовать решению задач, определенных ФЗ «Об ОРД», в силу их социальной значимости во многих случаях не требует одобрения или согласия оперативного сотрудника. Передаваемая негласно, анонимно или иным способом информация о преступлениях и лицах, их совершающих, как правило, подлежит обязательному соответствующему оформлению и проверке оперативным сотрудником (и это не право, а его обязанность). Лицо нередко по своей инициативе пробует предотвратить преступление, оповестить органы, осуществляющие ОРД, об известных ему сведениях, своевременная передача которых в компетентные органы способствует борьбе с преступностью. Не признавать это содействием - значит искусственно и необоснованно усложнять конструкцию конфиденциального взаимодействия оперативных сотрудников УР с отдельными гражданами в интересах решения задач ОРД. Мало того, дееспособное лицо никто и ни при каких обстоятельствах не может лишить этого права. Даже факты выявленного ранее двурушничества, нахождение под следствием, осуждение и т.д. не лишают, а только усложняют данное право, создают индивидуальные условия его реализации.

Представляется, что формулировка ФЗ «Об ОРД» в ч. 1 ст. 17 о том, что «отдельные лица с их

согласия могут привлекаться к подготовке или проведению ОРМ», более открывает этим лицам доступ к сведениям, которые они обязаны сохранять в тайне при участии в предложенном им ОРМ, чем ограничивает право на содействие этих лиц волеизъявлением оперативного сотрудника. Можно обоснованно опасаться, что такая точка зрения вызовет у оперативных сотрудников негативное отношение к людям - носителям оперативно значимой информации и в результате отдалит их от сограждан. Несомненно, что роль оперативного сотрудника в отношениях содействия важна и во многом зависит от его возможности оценить значимость предоставляемой информации для решения задач ОРД. Привлечение граждан и иных лиц к конфиденциальному содействию оперативными подразделениями не охватывает полностью институт данного содействия.

Представляется целесообразным в современных условиях, в том числе в условиях достаточно невысокого рейтинга полиции среди населения, скорректировать подход к пониманию конфиденциального содействия граждан оперативным подразделениям на основании положений ст. 2 и 4 ФЗ «О безопасности», в которых говорится о взаимной ответственности граждан, общества и государства в вопросе поддержания безопасности и социально-правовой защиты государством как главным субъектом безопасности конфиденциального содействия граждан правоохранительным органам в борьбе с преступностью.

Понятие конфиденциального содействия можно рассматривать в широком и узком смысле. Так, в широком смысле (как содействие чему-либо) - это регулируемое законом и подзаконными актами, охраняемое государством добровольное конфиденциальное правомерное действие лица, направленное на обеспечение защищенности прав и свобод человека и гражданина, материальных и культурных ценностей общества, конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности государства. В узком смысле (содействие органам, осуществляющим ОРД) - это регулируемое законом и подзаконными актами, охраняемое государством конфиденциальное взаимодействие органа, осуществляющего ОРД, с лицом, которое добровольно и правомерно способствует защите прав и свобод человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества, конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности государства.

На противоречивость применяемых терминов «содействие» и «сотрудничество» ранее указывали И.А. Климов, Г.К. Синилов и А.А. Тузов, отмечая,

что использование понятия «содействие» применительно к гражданам, негласно оказывающим помощь оперативным аппаратам, находящимся в общеизвестных негласно содействующих категориях, вполне оправданно, поскольку они действительно помогают оперативным сотрудникам. К лицам же, с которыми органы, осуществляющие ОРД, заключили контракты, когда возникли специфические правоотношения, подразумевающие реализацию определенных прав и обязанностей, на взгляд авторов, необходимо применять понятие «сотрудничество». Кроме того, понятие «сотрудничество» накладывает морально-психологическую ответственность за судьбу данных лиц, их обучение и воспитание. Рассматривая негласных сотрудников не как «содейтелей», а как полноценную интеллектуальную и физическую силу, которая участвует в общем деле борьбы с преступностью, оперативные сотрудники с большим вниманием и заботой будут подходить к их подбору и изучению, развитию позитивных психологических характеристик<sup>4</sup>.

Анализ ведомственного нормативного правового обеспечения ОРД последних лет показывает, что такая противоречивость используется относительно молодыми оперативными службами для необоснованного расширения своих полномочий в сфере ОРД. Так, по просьбе руководства УОРИ в приказе МВД России от 19 июня 2012 г. № 608 «О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России» оперативно-аналитические подразделения наделены правом использовать институт конфиденциального содействия в полном объеме. Стоит учесть, что это положение, если придерживаться прежней формулы, открывает путь оперативным аналитикам к другому специальному методу ОРД ОВД, что только отвлекает их от аналитической работы и приведет к неразберихе в практике ОРД ОВД в сфере применения ее специальных методов.

Сравнительный анализ двух категорий «содействие» и «сотрудничество» показывает их тесную взаимосвязь, которую можно продемонстрировать одним примером. Так, установлению отношений сотрудничества, как правило, предшествует содействие лица органу, осуществляющему ОРД, а прекращение отношений сотрудничества по некомпрометирующим основаниям предусматривает возможность поддерживать с ним связь как с лицом, потенциально способным помогать оперативным подразделениям в решении их задач.

Как справедливо обращено внимание в учебнике «Оперативно-розыскная деятельность»

под редакцией К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова, А.Ю. Шумилова, понятие «содействие» охватывает широкий круг вариантов привлечения граждан и иных лиц к участию в ОРД<sup>5</sup>. Поэтому оно составляет основу агентурного метода и дает возможность при принятии решения оперативным сотрудником об установлении отношений сотрудничества с лицом выбирать данное лицо из множества других. Все это говорит о том, что оба данные понятия («содействие» и «сотрудничество») в сфере ОРД являются родственными частями единой категории, близкой по содержанию к содействию в широком смысле, которое во избежание понятийной путаницы можно условно назвать *защитой гражданами и иными лицами своих прав и свобод, а также правомерным противодействием преступным посягательствам в отношении себя или других лиц, охраняемых интересов общества и государства всеми способами, не запрещенными законом.*

Можно ли сделать вывод о том, что данное право граждан реализуется только в сфере ОРД? Однозначно - нет. При анализе уголовно-процессуального законодательства, относящегося, например, к поводам и основаниям для возбуждения уголовного дела (ст. 140, 141, 144, 145 УПК РФ), нигде не встречается требование о том, что заявителем о преступлении должно быть только лицо, непосредственно от него потерпевшее, либо родственник данного лица. Более того, гражданин имеет право обратиться с заявлением о посягательствах на законные интересы общества и государства и ему обязаны ответить.

Анализ норм уголовного закона позволяет сделать вывод, что признаются законными действия лиц, причинивших вред посягающему лицу в состоянии необходимой обороны, т.е. при защите личности и прав обороняющегося или других лиц, охраняемых законом интересов общества или государства от общественно опасного посягательства, если это посягательство было сопряжено с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия (ст. 37 УК РФ). Аналогичное право закреплено при задержании гражданином лица, совершившего преступление (ст. 38 УК РФ), или действиях при крайней необходимости (ст. 39 УК РФ).

Более того, можно сделать вывод, что участие граждан в защите законных интересов своих, иных лиц, общества и государства от преступных посягательств всеми законными способами является проявлением активной жизненной позиции гражданина, без которой невозможно эффективно противодействовать преступности.

ФЗ «Об ОРД» впервые на законодательном уровне закрепил возможность граждан гласно и негласно участвовать вместе с оперативными подразделениями органов, осуществляющих ОРД, в противодействии преступным посягательствам на охраняемые уголовным законом объекты. При этом он не только обеспечивает право на конфиденциальность содействия и сотрудничества, но и устанавливает возможность для лиц сотрудничать с оперативными подразделениями и получать ежемесячное денежное вознаграждение, т.е. сотрудничать на профессиональной основе. Законом предусмотрена система социально-правовой защиты данных лиц.

Однако анализ ФЗ «Об ОРД», УПК и УК РФ показывает наличие существенных расхождений в данном вопросе. Так, институт деятельного раскаяния, закрепленный в ст. 75 УК РФ, совершенно не корреспондируется с положениями социально-правовой защиты лиц, сотрудничающих с органами, осуществляющими ОРД, содержащимися в ч. 4 ст. 18 ФЗ «Об ОРД», так как совершение преступлений без тяжких последствий в составе преступной группы, как правило, квалифицируется как тяжкое или особо тяжкое преступление и поэтому не подпадает под действие данной статьи УК РФ. Вопрос использования результатов агентурной работы, как и результатов ОРД в целом, в УПК РФ также давно требует своей корректировки.

Положения об участии граждан в противодействии преступности нашли свое отражение и в конституционном праве. Так, благотворное влияние на повышение уровня агентурного обеспечения ОРД ОВД, активности граждан в борьбе с преступностью оказывала норма, содержащаяся в ст. 65 Конституции СССР 1977 г., устанавливающая, что «гражданин СССР обязан уважать права и законные интересы других лиц, быть непримиримым к антиобщественным поступкам, всемерно содействовать охране общественного порядка». На практике «всемерное содействие» граждан в охране общественного порядка стало их правом и получило систему социально-правовых и экономических гарантий, предоставляемых государством (оплачиваемые дни к отпуску за дежурство в ДНД; уголовная ответственность за посягательство на жизнь и здоровье народного дружинника, лица, выполняющего свой общественный долг, и т.д.). На основе данной конституционной нормы складывалась система гласного и негласного участия граждан в борьбе с преступностью и охране общественного порядка.

В действующей Конституции РФ закреплена не обязанность, а право защищать права и свободы всеми способами, не запрещенными законом,

однако это право относится только к защите своих прав и свобод (ст. 45).

Несомненно, конституционное закрепление права граждан противодействовать преступным посягательствам любым правомерным способом позволит существенно поднять его престиж и улучшить социально-правовую защиту. Поэтому представляется целесообразным дополнить ч. 2 ст. 45 Конституции РФ примерно следующим образом:

«Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, а также правомерно противодействовать преступным посягательствам в отношении себя или других лиц, охраняемых законом интересов общества и государства».

Данные действия граждан в сфере ОРД предусматривают их конфиденциальность и составляют государственную тайну.

По справедливому суждению авторов выше-названного учебника, «нетрудно заметить, что и понятие „привлекать к сотрудничеству“, и понятие „привлекать к содействию“ подразумевают установление определенных отношений между ОРО в целом и его сотрудником - должностным лицом, наделенным правом участвовать в этом процессе, и физическим лицом. Такие отношения следует определять как оперативно-розыскные»<sup>6</sup>.

Таким образом, отношения содействия и сотрудничества, поддержание данных отношений и использование их для решения задач ОРД являются родственными, но различными категориями в сфере ОРД ОВД в современных условиях, поэтому при ведомственном регулировании основ организации и тактики ОРД ОВД целесообразно исходить из вышеизложенного в целях не только избежания понятийной путаницы уличного состава оперативных служб ОВД, но и законодательного и ведомственного нормативного правового их развития.

<sup>1</sup> Теория оперативно-розыскной деятельности: Учебник. Под ред. К.К. Горяинова, В.С. Обнинского, Г.К. Сенилова - М.: ИНФРА-М, 2006. С. 209.

<sup>2</sup> Вагин О.А., Исиченко А.П., Четин А.Е. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 12 августа 1995 г № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». - М., 2009 С. 243

<sup>3</sup> Статья 10 Федерального закона от 7 февраля 2011 г № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011 № 7. Ст. 900.

<sup>4</sup> Климов И.А., Сенилов Г.К., Тузов А.А. Агентурный метод защиты интересов личности, общества, государства и борьбы с преступностью: Монография. - Калининград, 2002. С. 158-159

<sup>5</sup> Оперативно-розыскная деятельность: Учебник / Под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Сенилова, А.Ю. Шумилова. - М.: Инфра-М, 2004. С. 181.

<sup>6</sup> Оперативно-розыскная деятельность: Учебник. - М Инфра-М, 2004. С. 181.

