

**Горяинов К.К., Вагин О.А., Исиченко А.П., Ковалев О.Г.**  
**Инициативный проект Федерального закона "О внесении дополнений и изменений в Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности"**

**Пояснительная записка**

к проекту Федерального закона "О внесении дополнений и изменений в  
Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности"

Подготовка законопроекта вызвана пробелами и противоречиями законодательного регулирования оперативно-розыскной деятельности, декларативностью и нечеткостью некоторых норм Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности" (далее - Закон об ОРД), несогласованностью его отдельных предписаний с нормами других отраслей законодательства Российской Федерации. Проект основан на результатах обобщения практики применения норм Закона об ОРД, его научном анализе, обобщении предложений органов-субъектов ОРД.

С учетом этого предлагаются нижеследующие поправки к Закону об ОРД.

1. Прежде всего, целесообразно уточнить задачи ОРД, дополнив их указанием на установление лиц не только подготавливающих, совершающих или совершивших преступления, но и их замышляющих, что имеет важное значение для раннего предупреждения преступлений, особенно сопряженных с необратимым характером последствий (теракты, убийства и др.). По этим же основаниям предлагаются поправки в статью 7.

Дополнение статьи 2 задачей обеспечения исполнения уголовного наказания и иных мер уголовно-правового характера вызвано необходимостью согласования норм Закона об ОРД и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации.

2. Включение в правовую основу ОРД общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации обусловлено тем, что согласно Конституции Российской Федерации они являются частью правовой системы. К тому же множество международных договоров, конвенций содержит нормы оперативно-розыскного характера, которые необходимо учитывать при осуществлении ОРД, международном сотрудничестве при проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Исходя из практики и положений закона об ОРД, органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, издают в пределах своих полномочий в соответствии с законодательством Российской Федерации нормативные акты, регламентирующие не только организацию и тактику проведения оперативно-розыскных мероприятий, но и оперативно-розыскной деятельности в целом. В этой связи и предлагается поправка части 2 статьи 4.

3. Дополнение закона определениями основных понятий ОРД связано с их неоднозначным толкованием. Указанные поправки позволят укрепить законность оперативно-розыскной деятельности, дать объективную оценку

действий участников оперативно-розыскных мероприятий, раскроют содержание предусмотренных Законом об ОРД оперативно-розыскных мероприятий.

4. Предлагаемая поправка ст. 5 связана с тем, что, не являясь объективным основанием для ознакомления с оперативно-розыскной информацией, одно лишь предположение заинтересованных лиц о нарушении их прав на практике нередко используется для выявления конфиденциальных источников.

5. Включение в перечень ОРМ поиска информации в сетях электрической связи направлено на согласование Закона об ОРД с Федеральным законом "О противодействии терроризму", практической потребностью в отслеживании информации, содержащей сведения о преступной деятельности и передаваемой по сетям электросвязи.

Сбор образцов для сравнительного исследования не всегда возможен без ограничения конституционных прав граждан, что требует соответствующей поправки.

При контроле почтовых отправлений иногда возникает необходимость срочного изъятия предметов и веществ, составляющих угрозу личной или общественной безопасности. Этим обусловлена необходимость специальной нормы о порядке изъятия таких предметов и веществ.

При прослушивании телефонных переговоров оперативные подразделения могут получать и получают оперативно значимую информацию в отношении посторонних лиц, не указанных в судебном решении, санкционирующем проведение данного ОРМ. В связи с тем, что в следственно-судебной практике допустимость использования такой "попутной" информации в доказывании по уголовным делам ставится под сомнение, в Законе об ОРД следует легитимизировать ее происхождение.

Практика применения Закона об ОРД столкнулась со случаями квалификации оперативно-розыскных действий как провоцирующих преступления или даже как подстрекательство к их совершению. В этой связи предлагается законодательное определение провокации в сфере ОРД и проект нормы о запрете провокации, а также искусственного создания уличающих доказательств преступной деятельности.

6. Расширение правовых рамок оперативного эксперимента (ч. 6 ст. 8) обусловлено необходимостью выявления, пресечения и раскрытия не только тяжких и особо тяжких, но и других опасных и распространенных, в частности экономических и должностных, преступлений, тем более что предвосхитить их квалификацию в процессе ОРД часто не представляется возможным.

7. Поправка к статье 9 вызвана необходимостью ее согласования с законом "О статусе судей".

8. Практика свидетельствует о негативных, в том числе необратимых, последствиях разглашения тайны сотрудничества граждан с органами, осуществляющими ОРД, или оказания им содействия в борьбе с преступностью. Поправки относительно внедрявшихся и оказывавших содействие лиц (ст. 9, 11, 12, 18, 21), связаны и с тем, что эта категория конфиденентов имеет право сохранения в тайне их сотрудничества с органом-

субъектом ОРД не только в период оперативного внедрения или сотрудничества, но и после их завершения.

Крайне желательно исключить из статьи 21 Закона об ОРД изъятие из общего правила, допускающего возможность разглашения сведений о конфидентах и штатных негласных сотрудниках оперативных подразделений без письменного согласия на это указанных лиц, в случае привлечения их к уголовной ответственности.

9. Новая редакция пункта 8 части первой статьи 13 обусловлена ошибочным ограничением права на осуществление ОРД только оперативных подразделений ФСИН России, а не подчиненных ей учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, как например ОВД, органов ФСБ и др.

10. В ряде статей Закона об ОРД (ст. 15, 17, 18, 19) предлагается заменить слово "граждан" на слово "лиц", поскольку признак гражданства не имеет никакого отношения к положениям указанных норм Закона.

11. В связи с пробельностью нормы о вынужденном причинении вреда правоохраняемым интересам (ч. 4 ст. 15) предлагаются законодательное определение такого вреда, определение границ недопустимого его причинения.

12. Практика показала недостаточность законодательной регламентации видов поощрительных мер для конфидентов, что обусловило формулирование дополнительной нормы с указанием на иные меры поощрения (ч. 5 ст. 18). Наряду с этим предлагается распространить предусмотренные законом гарантии и компенсации на лиц, выполняющих специальные задания в преступных группах на бесконтрактной основе, которые подвергаются не меньшей опасности, чем "контрактники".

### **Проект Федерального закона "О внесении дополнений и изменений в Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности"**

**Статья 1.** Внести в Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности" (Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 33, ст. 3349; 1997, № 29, ст. 3509; 1998, № 30, ст. 3613; 1999, № 2, ст. 233; 2000, № 1, ст. 8; 2001, № 13, ст. 1140; 2003, № 2, ст. 16; № 27, ст. 2700; Собрание законодательства Российской Федерации. 2004, № 27, ст. 2711; № 35, ст. 3607; 2005, № 49, ст. 5128) следующие изменения и дополнения:

1. В статье 2:

в абзаце первом после слов "установления лиц их" дополнить словом "замышляющих,";

дополнить задачей "обеспечение исполнения уголовного наказания и иных мер уголовно-правового характера."

2. В статье 4:

часть первую изложить в следующей редакции:

"Правовую основу оперативно-розыскной деятельности составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и других федеральных органов государственной власти."

в части второй слова "проведения оперативно-розыскных мероприятий" заменить словами "оперативно-розыскной деятельности".

3. Дополнить статьей 4<sup>1</sup> следующего содержания:

Статья 4<sup>1</sup> Основные понятия

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) оперативно-розыскные мероприятия – разведывательно-поисковые действия или совокупность действий, в рамках которых применяются гласные и негласные силы, средства и методы, направленные на решение задач оперативно-розыскной деятельности;

2) должностное лицо органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность – штатный сотрудник оперативного подразделения, наделенный правом осуществления организационно-распорядительных и (или) оперативно-розыскных функций при подготовке и проведении оперативно-розыскных мероприятий;

3) исследование предметов и документов – оперативно-розыскное мероприятие, основанное на криминалистическом, научно-техническом или ином специальном изучении предметов и документов, проводимое, как правило, с привлечением не заинтересованных в его исходе специалистов, для обнаружения особых примет, следов преступления, повреждений, выявления иных свойств и признаков, имеющих значение для решения задач оперативно-розыскной деятельности;

4) контракт – письменное соглашение органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, и лица, добровольно изъявившего желание оказывать ему содействие в решении задач оперативно-розыскной деятельности, о взаимных обязательствах сторон и об условиях конфиденциального сотрудничества;

5) контролируемая поставка – оперативно-розыскное мероприятие, состоящее в негласном контроле за отгрузкой, передачей или перемещением (ввозом, перевозкой, провозом, вывозом, пересылкой) предметов, веществ, иных материальных объектов, в целях предупреждения, пресечения противоправных действий, изобличения виновных лиц и привлечения их к ответственности;

6) контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений – оперативно-розыскное мероприятие, состоящее в негласном ознакомлении с содержанием почтовых отправлений, телеграфных и иных письменных сообщений, передаваемых по сетям почтовой и электрической связи, в целях

получения информации о лицах, фактах и об обстоятельствах, имеющих значение для решения задач борьбы с преступностью;

7) методы оперативно-розыскной деятельности – способы осуществления отдельных действий или совокупности действий, составляющих содержание оперативно-розыскных мероприятий;

8) наблюдение – оперативно-розыскное мероприятие, представляющее собой визуальное, электронное или комплексное слежение, контроль и (или) фиксацию действий, событий, фактов, обстановки в целях получения информации о признаках преступной деятельности, связях наблюдаемого, маршрутах передвижения, месте хранения похищенного и другой информации, необходимой для решения задач оперативно-розыскной деятельности;

9) наведение справок – оперативно-розыскное мероприятие, заключающееся в собирании информации о лицах, фактах и об обстоятельствах, имеющих значение для решения задач оперативно-розыскной деятельности, путем направления официальных запросов на предприятия, в учреждения и организации, располагающие сведениями, необходимыми для решения задач оперативно-розыскной деятельности, изучения документов, получении сведений среди осведомленных лиц;

10) обследование помещений, зданий, участков местности и транспортных средств – оперативно-розыскное мероприятие, заключающееся в непосредственном или опосредованном визуальном осмотре и изучении (исследовании) указанных объектов с целью выявления лиц, фактов и обстоятельств, имеющих значение для решения задач оперативно-розыскной деятельности;

11) оперативное внедрение – оперативно-розыскное мероприятие, основанное на конспиративном вводе штатного сотрудника оперативного подразделения либо оказывающего ему конфиденциальное содействие лица в криминальную или криминогенную среду либо на криминогенные объекты в целях разведывательного сбора сведений о лицах, фактах и об обстоятельствах, необходимых для решения задач борьбы с преступностью, обеспечения безопасности личности, общества и государства от преступных посягательств, конспиративном участии в решении задач оперативно-розыскной деятельности и ином негласном способствовании их решению;

12) оперативные подразделения – структурные подразделения государственных органов, указанных в статье 13 настоящего Федерального закона, непосредственно выполняющие оперативно-розыскные мероприятия в соответствии с ведомственным распределением функций и в пределах установленных полномочий;

13) оперативный эксперимент – оперативно-розыскное мероприятие, состоящее в проведении специальных опытных действий или создании контролируемой ситуации в целях выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия преступлений и изобличения лиц, обнаруживших либо реализующих преступные замыслы;

14) опрос - оперативно-розыскное мероприятие, заключающееся в сборе оперативной или иной юридической информации в процессе непосредственного общения сотрудника оперативного подразделения или по его поручению другого лица с человеком, который осведомлен или может быть осведомлен о лицах, фактах и об обстоятельствах, имеющих значение для решения задач оперативно-розыскной деятельности;

15) органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность – оперативные подразделения государственных органов, указанных в статье 13 настоящего Федерального закона, а также оперативные подразделения этих органов;

16) отождествление личности – оперативно-розыскное мероприятие, заключающееся в непроцессуальном опознании физического лица по его мысленному образу в сознании опознающего, признакам внешности и поведения, а также установлении его тождества по оставленным следам и иным продуктам жизнедеятельности;

17) проверочная закупка – оперативно-розыскное мероприятие, состоящее в специальном приобретении товаров, предметов, средств, веществ, препаратов или других материальных объектов или получении услуги в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступления, задержания лица с поличным или получения образца для сравнительного исследования;

18) прослушивание телефонных переговоров – оперативно-розыскное мероприятие, осуществляемое с использованием специальных технических средств и состоящее в негласном контроле за речевым общением, осуществляемым посредством проводной и беспроводной телефонной связи, а также фиксации разговоров абонентов, ведущихся по телефонным линиям связи, путем подключения к станционной аппаратуре предприятий, учреждений или организаций связи либо к проводной линии связи или сканирования радиосигнала телефона прослушиваемого абонента;

19) результаты оперативно-розыскной деятельности – полученные в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, сведения о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления, лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших преступление, скрывающихся от органов дознания, следствия или суда, уклоняющихся от уголовного наказания, иные фактические данные или сведения, имеющие значение для решения задач оперативно-розыскной деятельности, а также промежуточные и конечные юридически значимые решения, основанные на использовании этих данных (сведений) в уголовном или оперативно-розыском процессе;

20) руководитель органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность – начальник государственного органа, оперативные подразделения которого уполномочены осуществлять оперативно-розыскную деятельность, а равно его заместитель, курирующий работу оперативных подразделений;

21) сбор образцов для сравнительного исследования – оперативно-розыскное мероприятие, состоящее в обнаружении и изъятии материальных

носителей оперативной или иной юридически значимой информации как объектов последующего сравнительного исследования в целях решения конкретных задач оперативно-розыскной деятельности;

22) снятие информации с технических каналов связи – оперативно-розыскное мероприятие, осуществляемое с использованием специальных технических средств и направленное на негласный контроль и фиксацию информации, передаваемой проверяемыми (разрабатываемыми) лицами по техническим каналам связи, кроме сетей телефонной, телеграфной и иной электросвязи.

#### 4. В статье 5:

исключить из части четвертой слова "и полагает, что при этом были нарушены его права", заменив их словами "и нарушения при этом его прав".

в части пятой после слова "внедренных" дополнить словами "или внедрившихся", после слова "оказывающих" дополнить словами "или оказывавших";

#### 5. В статье 6:

дополнить пунктом 15 следующего содержания:

"15. Поиск информации в сетях электрической связи.";

часть четвертую после слов "каналов связи," дополнить словами "а также с поиском информации в сетях электрической связи,";

в части пятой слово "граждан" заменить словом "лиц";

исключить из части 9 слова "в целях продажи";

дополнить частями 10-13 следующего содержания:

"Сбор образцов для исследования, сопряженный с ограничением конституционных прав человека и гражданина, допускается на основании судебного решения при наличии условий, указанных в части второй статьи 8 настоящего Федерального закона.

Изъятие обнаруженных при контроле почтовых отправлений предметов и веществ, создающих угрозу личной или общественной безопасности, обеспечивается должностными лицами органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, безотлагательно при обнаружении такой угрозы с последующим документированием факта изъятия и уведомлением суда (судьи) в сроки, указанные в части 3 статьи 8 настоящего Федерального закона.

При наличии судебного решения о прослушивании телефонных переговоров информация в отношении лиц, не указанных в судебном решении, используется в порядке, установленном статьей 11 настоящего Федерального закона.

При проведении оперативно-розыскных мероприятий запрещается провокация преступления, то есть склонение к его совершению лиц, не обнаруживших противоправных намерений, а равно искусственное создание доказательств совершения преступления или обстоятельств, имеющих доказательственное значение по уголовным делам".

6. В статье 7:

дополнить подпункт 1 пункта 2 части первой после слов "признаках" и "о лицах, его" соответственно словами "замышляемого," и "замышляющих,".

7. В статье 8:

часть 8 перед словами "тяжкого или особо тяжкого" дополнить словами "средней тяжести,";

дополнить новыми частями 6, 7, 8 и 12 следующего содержания:

"(6) На территории и (или) объектах, на которых введен правовой режим контртеррористической операции, в период ее проведения на основании постановления руководителя органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, допускается прослушивание телефонных переговоров и снятие информации с технических каналов связи без получения судебного решения, а также принудительное прекращение услуг связи для неограниченного числа абонентов. Материалы указанных оперативно-розыскных мероприятий используются в порядке, установленном статьей 11 настоящего Федерального закона, а не содержащие данных о признаках противоправной деятельности уничтожаются немедленно, если служебные интересы не требуют иного. О факте и результатах прослушивания телефонных переговоров и снятия информации с технических каналов связи, проведенных без судебного решения, уведомляется суд по месту проведения контртеррористической операции в течение 24 часов.

(7) При получении достоверной информации о реальной террористической угрозе личности, обществу или государству, а также в период проведения контртеррористической операции на территории и (или) объектах, на которых введен правовой режим контртеррористической операции, на основании постановления руководителя органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, допускается мониторинг (контроль) эфира и компьютерных сетей, а также осуществление поиска информации на каналах электрической связи в целях выявления фактов подготовки и совершения террористических акций и преступлений террористического характера, а также лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, без судебного решения. Полученные при этом результаты оперативно-розыскной деятельности используются в порядке, установленном статьей 11 настоящего Федерального закона. Материалы, не содержащие данных о признаках противоправной деятельности, уничтожаются немедленно, а представляющие служебный интерес хранятся и уничтожаются в порядке, предусмотренном частью 7 статьи 5 настоящего Федерального закона;

(8) При проведении оперативно-розыскных мероприятий, сопряженных с задержанием проверяемых лиц с поличным или их задержанием по подозрению в совершении преступления, предотвращением террористического акта, допускается проникновение должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, в жилые и иные помещения, где



совершается преступление, скрываются или укрываются преследуемые подозреваемые лица, без оформления судебного решения с последующим уведомлением суда (судьи или коллегии судей) о таком проникновении в течение 24 часов.

(12) Сведения о почтовых отправлениях, письменной корреспонденции, телеграфных, телефонных и об иных сообщениях, их адресатах и отправителях, а также о других пользователях услуг электрической и почтовой связи, запрашиваемые при наведении справок органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, предоставляются им без судебного решения и в срок, не превышающий трех суток с момента поступления мотивированного письменного запроса, а в случаях, не терпящих отлагательства, – немедленно.

8. В статье 9:

часть первую изложить в следующей редакции:

"Рассмотрение материалов об ограничении конституционных прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, на неприкосновенность жилища при проведении оперативно-розыскных мероприятий осуществляется судом, как правило, по месту проведения таких мероприятий или по месту нахождения органа, ходатайствующего об их проведении. Указанные материалы рассматриваются уполномоченным на то судьей единолично, а в отношении судьи - судебными коллегиями Верховного Суда Российской Федерации или суда субъекта Российской Федерации коллегиально и незамедлительно. Судья или судебная коллегия не вправе отказать в рассмотрении таких материалов в случае их представления.";

в части третьей после слова "внедренных" дополнить словами "или внедрившихся";

после слова "оказывающих" дополнить словами "или оказывавших";

9. В статье 12:

в части первой после слова "внедренных" дополнить словами "или внедрившихся", после слова "оказывающих" - словами "или оказывавших";

в части второй после слова "внедренных" дополнить словами "или внедрившихся";

10. В статье 13:

пункт 8 части первой изложить в следующей редакции:

"8. Учреждений и органов уголовно-исполнительной системы."

11. В статье 15:

в пункте 4 части первой слово "граждан" заменить словом "лиц";

12. В статье 16:

дополнить часть четвертую нормой следующего содержания:

"Причинение вреда признается вынужденным, если без такого причинения в конкретных условиях места и времени объективно было невозможно обеспечить защиту личности, общества и государства от преступных посягательств. Вред не может считаться причиненным вынужденно, если он заведомо связан с причинением смерти либо тяжкого или средней тяжести вреда здоровью человека".

13. В наименовании главы IV и статьи 17 слово "гражданин" исключить;

14. В статье 18:

в наименовании статьи слово "гражданин" заменить словом "лиц";

в части первой после слова "содействующие" дополнить словом "(содействовавшие)";

в части седьмой после слова "сотрудничающих" дополнить словами "или сотрудничавших";

дополнить часть пятую нормой следующего содержания:

"К лицам, сотрудничающим с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, по контракту, а также оказывающим им содействие на бесконтрактной основе, могут применяться и иные меры поощрения, предусмотренные нормативными правовыми актами органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность";

дополнить частью десятой следующего содержания:

"На лиц, выполняющих специальные задания в организованных преступных группах на бесконтрактной основе, распространяются гарантии и компенсации, предусмотренные частями восьмой и девятой настоящей статьи".

15. В статье 19:

в части первой слово "гражданин" заменить словом "лиц", слово "руководителями" заменить словами "нормативными правовыми актами".

16. В статье 21:

В части третьей после слова "внедренных" дополнить словами "или внедрявшихся", после слова "оказывающих" - словами "или оказывавших"; исключить слова "за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности".

17. В статье 22:

слова "проведении оперативно-розыскных мероприятий" заменить словами "осуществлении оперативно-розыскной деятельности".

**Статья 2.** Настоящий закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Более подробно Вы можете ознакомиться с данным проектом в книге:  
Современные подходы к правовому регулированию оперативно-розыскной деятельности: инициативные проекты Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности" / Сост. В.Ф. Луговик. Омск: Омский юридический институт, 2006.