

УДК 343.985.5

**В.Ф. Луговик**, доктор юрид. наук, профессор

Омская академия МВД России

E-mail: vlug@yandex.ru

## ВЕДОМСТВЕННАЯ КОДИФИКАЦИЯ В СФЕРЕ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: УСТАВ ИЛИ ПОЛОЖЕНИЕ

*Ведомственное нормативное правовое регулирование оперативно-разыскной деятельности выступает гарантией обеспечения законности. Вместе с тем до настоящего времени ведомственные нормативные акты в сфере ОРД не систематизированы, в ряде случаев взаимно не согласованы. В статье проанализировано современное состояние ведомственного нормативного регулирования ОРД, обосновано предложение о его систематизации, предложен вид кодификации – положение об основах оперативно-разыскной деятельности.*

*Ключевые слова: правовое регулирование оперативно-разыскной деятельности, кодификация оперативно-разыскной деятельности, положение об основах оперативно-разыскной деятельности, ведомственные нормативные правовые акты.*



**V.F. Lugovik**, PhD. (Doctor of Juridical Sciences), professor

Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia

E-mail: vlug@yandex.ru

## THE CODIFICATION OF OPERATIONAL-SEARCH ACTIVITIES: PROVISION AND STATUTE

*Departmental normative legal regulation of operational-investigative activity serves as a guarantee of the rule of law. However, to date the departmental normative acts in the field of operational-investigative activity are not systematic, in some cases, mutually inconsistent. The article analyses the modern state of departmental regulatory operational-investigative activity, the author justifies the proposal for systematization, proposes codification of the regulations on the foundation for operational-investigative activities.*

*Key words: legal regulation of operational-investigative activity, the codification of operational-search activities, statute of the basics of operative-investigative activities, departmental normative legal acts.*

Современное состояние правового регулирования оперативно-разыскной деятельности (далее – ОРД) таково, что говорить о его совершенстве или внутренней гармонизации преждевременно. Многоуровневость правовой базы, полисубъектность нормотворческого процесса и секретность ведомственных нормативных правовых актов не оказывают позитивного влияния на оптимизацию оперативно-разыскного законодательства. Особенно сложная ситуация сложилась в сфере ведомственного правового регулирования ОРД, которое представляет собой «лоскутное одеяло», скроенное из разрозненных, не

согласованных нормативных правовых актов оперативно-разыскных органов (МВД России, ФСБ России, ФСИН России и др.). Здесь мы наблюдаем не только смешение стилей и норм, но и существенные различия в подходах (пенсионное обеспечение конфиденентов, виды дел оперативного учета, порядок проведения оперативно-разыскных мероприятий и др.). Проблема усугубляется отсутствием вариантов ее научного решения, а исследования в этой части носят главным образом ведомственно-прикладной характер. Анализ научных публикаций показывает, что предложения по совершенствованию ве-

домственного правового регулирования ОРД часто ограничиваются лишь изменением отдельных положений инструкций.

Иногда в ведомственных нормативных правовых актах реализуются спорные, не поддерживаемые научным сообществом и сотрудниками оперативных подразделений идеи, которые никак не «состыкуются» с оперативно-разыскными традициями: произвольно «придумываются» виды дел оперативного учета и категории лиц, оказывающих содействие; предлагаются не основанные на законе процедуры проведения оперативно-разыскных мероприятий; вводятся необоснованные ограничения на их проведение.

Нужно заметить, что обособленное нормотворчество в сфере ОРД присуще всем оперативно-разыскным органам. Более того, оно все более размежевывает оперативные подразделения разных ведомств, наблюдается межведомственная неувязка нормативных правовых актов, регулирующих ОРД, затрудняется взаимодействие. Законодатель уже осознает противоестественность ситуации и пытается упорядочить ведомственное нормотворчество. Так, в 2015 г. в статью 4 Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности» были внесены изменения, предусматривающие обязательное согласование с Федеральной службой безопасности Российской Федерации ведомственных нормативных правовых актов других оперативно-разыскных органов, регламентирующих организацию и тактику проведения оперативно-технических мероприятий [15]. Таким образом, ведомственные нормативные правовые акты в этой части приведены к «общему знаменателю». Однако это наблюдается не во всех сферах ОРД.

Каков же выход из сложившейся ситуации? Думаем, решение необходимо искать в русле систематизации ведомственных (межведомственных) нормативных правовых актов, причем не в механической инкорпорации, а кодификации. И здесь возникает вопрос о допустимости кодификации, в т.ч. и секретных ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих оперативно-разыскную деятельность. Казалось бы, подзаконная кодификация непривычна и «режет» слух. Но не все так однозначно, однако вначале определимся с общими вопросами кодификации.

В теории права кодификация рассматривается как наиболее совершенная форма систематизации законодательства, выражающаяся в подготовке нового законодательного акта, предназначенного регулировать наиболее важные сферы общественных отношений на протяжении длительного времени. Выделяются всеобщая, отраслевая и специальная ко-

дификации [13]. По мнению П.В. Крашенинникова, «кодификация играет чрезвычайную роль в развитии права в целом и представляет собой наиболее радикальный способ систематизации законодательства, особый вид правотворчества. Только кодификация обеспечивает единое упорядоченное нормативное регулирование определенного вида отношений. Только так можно обеспечить системное развитие законодательства в соответствующей сфере» [11, с. 9]. Действительно, «при кодификации законодатель не просто объединяет или систематизирует имеющиеся правовые акты, но и перерабатывает, переоценивает их содержание, достигая качественно иного уровня регулирования определенной группы общественных отношений (в т.ч. с позиций юридической техники), что устраняет правовые пробелы» [2].

Еще 50 лет назад профессор С.С. Алексеев отмечал, что «кодифицированные акты – это не просто результат систематизации юридических норм, но прежде всего результат одного из важнейших видов правотворчества, существенной отличительной чертой которого являются нормативные обобщения, формулирование общих норм. Общие нормы, выраженные в кодифицированном акте, закрепляют юридические особенности данной отрасли, подотрасли, правового института. А это и придает особую юридическую силу кодификационным актам» [14, с. 203; 1, с. 55]. Кодификация не столько систематизирует действующее право, сколько нацелено в будущее; ее действие ориентировано на изменения, которые произойдут впоследствии [9, с. 114]. Иными словами, применительно к предмету обсуждения межведомственная кодификация позволит не только регламентировать базовые положения оперативно-разыскной деятельности, но, согласовав общие принципы, задать стандарты и определить рамки ведомственного нормотворчества.

Особо следует подчеркнуть, что кодификация – это не всегда создание кодекса. Кодификация – это прежде всего правотворческая деятельность по систематизации нормативных актов [21, с. 6; 10, с. 61-70]. Причем на основе кодификации «рождается» новый нормативный правовой акт, и это далеко не всегда закон.

Теперь о возможности кодификации ведомственных, в т.ч. секретных, нормативных актов. Обратимся к опыту других стран. Например, во Франции кодифицировано около 40% всех нормативных актов. Причем Франция является уникальным примером кодификации актов, имеющих разную юридическую силу: в кодексах объединены нормы законов и подзаконных актов [19, с. 15]. Аналогичное наблюдается и в таких странах, как Австрия и ФРГ, где кодификация также напоминает инкорпорацию [23, с. 103].

Возможно, что такой подход неприемлем для российской правовой системы, но ведомственная кодификация имеет исторические традиции и в нашей стране [5, с. 40]. Так, по свидетельству Е.И. Астрахана, в 20-е гг. прошлого века были проведены три ведомственных кодификации советского законодательства в социальной сфере [4, с. 36-41]. Идея ведомственной кодификации уже поднималась в работах российских ученых [3, с. 215-234; 7, с. 432-443]. Более того, намерения о ее проведении высказывались официальными лицами и в «новой» России. Так, в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 6 марта 1997 г. обращалось внимание на то, что «ведомства должны переходить к тематической кодификации своих актов, в т.ч. принятых совместно с другими государственными органами. Необходимо прийти к такому положению, когда акты, не вошедшие в тот или иной ведомственный или межведомственный "кодекс"... считаются недействующими» [20]. Заявление достаточно революционное, но если исключить запланированные, но не осуществленные мероприятия [18, 17], то попытки его реализации нам не известны.

Итак, что же обуславливает потребность ведомственной (межведомственной) кодификации ОРД. Здесь следует назвать следующие наиболее значимые факторы:

- 1) многосубъектность оперативно-разыскной деятельности;
- 2) «перепроизводство» ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих ОРД;
- 3) обособленно-ведомственный разнящийся подход к регламентации одних и тех же правоотношений;
- 4) противоречивость и несогласованность ведомственных нормативных правовых актов.

Наряду с этим существуют и позитивные объективные предпосылки для ведомственной кодификации ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих ОРД. В перечень таких предпосылок можно включить:

- 1) наличие в оперативно-разыскных органах сопоставимых, а во многом даже идентичных нормативных правовых актов, которые могут стать базовыми для кодификационного процесса;

- 2) отсутствие принципиальных противоречий между научными школами различных оперативно-разыскных органов;

- 3) наличие федерального закона, регулирующего основные положения оперативно-разыскной деятельности.

Как уже отмечалось, результатом кодификации не всегда выступает кодекс. Это могут быть устав, положение или основы. Изначально в русском праве устав понимался как частная кодификация для какого-либо ведомства и (либо) части материального права [8]. В форму уставов «преимущественно «облекаются» нормативно-правовые акты, принимаемые по вопросам, требующим подробной регламентации» [22, с. 368].

Некоторые авторы в качестве кодифицирующих нормативных правовых актов называют положения [6, 12], которые, по их мнению, устанавливают порядок реализации отдельных функций, возложенных на государственные органы [12, с. 19]. Такой подход представляется предпочтительным, тем более что нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений [16]. Как видим, уставов в этом перечне нет.

Таким образом, подводя итог изложенному, можно предложить оперативно-разыскным органам принять межведомственный кодифицирующий нормативный правовой акт – «Положение об основах оперативно-разыскной деятельности», в котором регламентировать базовые положения:

- 1) категории лиц, оказывающих содействие оперативно-разыскным органам, их социальная, правовая защита, пенсионное обеспечение;
- 2) виды дел оперативного учета, порядок их заведения, прекращения, хранения, передачи в другие ведомства, взаимодействие по делам оперативного учета;
- 3) порядок проведения и документального оформления оперативно-разыскных мероприятий;
- 4) порядок ведения и использования информационно-поисковых баз оперативно-разыскного назначения.

Предложенный перечень не носит исчерпывающий характер и может быть дополнен и конкретизирован.

#### *Литература*

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Свердловск, 1973. Т. 2. 432 с.
2. Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Земельная функция современного государства: монография. М.: Новый индекс, 2012.
3. Арзамасов Ю.Г. Ведомственные кодифицированные акты: ценность, виды, дефекты, проблемы повышения эффективности // Кодификация законодательства: теория, практика, техника: мат-лы междуна-

ной научно-практ. конф-ции (Нижний Новгород, 25-26 сентября 2008 г.): сборник статей / под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова. Н. Новгород, 2009. С. 215-234.

4. Астрахан Е.И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. М., 1971.

5. Благодир А.Л. К вопросу о формировании национальной системы социально-обеспечительного законодательства в период с 1917 по 1936 гг. // Социальное и пенсионное право. 2014. № 1. С. 38-42.

6. Бошно С.В. Современное развитие теории и практики кодифицированных актов // Современное право. 2003. № 12. С. 8-15.

7. Вершинина Е.С. К вопросу о возможности кодификации регламентов // Кодификация законодательства: теория, практика, техника: мат-лы международной научно-практ. конф-ции (Нижний Новгород, 25-26 сентября 2008 г.): сборник статей / под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова. Н. Новгород, 2009. С. 432-443.

8. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. СПб., 1909 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Кабрияк Р. Кодификации. М., 2007. 234 с.

10. Карташов В.Н., Викторова С.А. Кодификационные акты как внешняя форма и результат правотворческой и правосистематизирующей практики // Юридические записки Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова / под ред. В.Н. Карташова, Л.Л. Кругликова, В.В. Бутнева. Ярославль, 2000. Вып. 4. С. 61-70.

11. Кодификация российского частного права – 2015 / В.В. Витрянский, С.Ю. Головина, Б.М. Гонгало и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2015.

12. Лапина М.А. Современное состояние ведомственного нормотворчества в системе федеральных органов исполнительной власти // Юридический мир. 2012. № 11. С. 17-21.

13. Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Маркет ДС, 2007 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Научная жизнь (информация об обсуждении доклада В.В. Тищенко «Некоторые теоретические проблемы кодификации советского законодательства») // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1969. Вып. 18. С. 200-203.

15. О внесении изменения в статью 4 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»: федеральный закон от 29.06.2015 № 170-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 27. Ст. 3961.

16. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 31.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

17. Об утверждении Комплексного плана мероприятий по противодействию коррупции в системе Следственного комитета Российской Федерации на 2014-2015 годы: приказ СК России от 29.07.2014 № 63.

18. Основные направления совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы Министерства внутренних дел Российской Федерации на 2007-2017 г.: утверждены приказом МВД Российской Федерации от 05.01.2007 № 5.

19. Пискунов Я. Форум изначально имел своей целью продвижение идей модернизации права в условиях глобальных изменений. Интервью с А.В. Коноваловым // Закон. 2017. № 5. С. 13-17.

20. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 06.03.1997 «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. 1997. 7 марта.

21. Сидорчук И.П. Кодификация в советском правотворческом процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 1989. 23 с.

22. Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 2001. 483 с.

23. Шайхатдинов В.Ш. Дополнительное социальное обеспечение: анализ проблем теории и практики // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 4. С. 99-105.