

УДК 343 © А. И. Тамбовцев, 2017

Коллизии норм федеральных законов, регулирующих содействие лиц правоохранительным органам А. И. Тамбовцев



Статья посвящена анализу некоторых положений федеральных законов, регулирующих содействие лиц правоохранительным органам. Автор констатирует наличие правовых коллизий в статьях нескольких федеральных законов, определяющих понятие и статус лиц, содействующих правоохранительным органам, и предлагает собственное решение выявленных проблем.

Ключевые слова: содействие граждан правоохранительным органам, правоохранительные органы, органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, оперативные подразделения, органы внутренних дел.

Конституция Российской Федерации провозгласила человека, его права и свободы высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защиту — обязанностью государства, которая реализуется системой правоохранительных органов, в том числе уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной

деятельности. Таким образом, деятельность правоохранительных структур в целом и их оперативных подразделений в частности носит ярко выраженную социально-гуманистическую направленность.

В то же время такая осуществляемая для населения деятельность государственных органов немыс-

лима без опоры на само население и помощи с его стороны. Мы разделяем позицию А. В. Шахматова, который выделяет такие фундаментальные принципы работы оперативных подразделений и органов внутренних дел, как «повседневная связь с ответственностью» и «опора на активных законопослушных граждан»¹. Считаем возможным экстраполировать указанный принцип на деятельность любого правоохранительного органа.

Для придания организованности и эффективности взаимодействию органов правопорядка с населением его формы и направления, права и обязанности участвующих сторон должны быть законодательно урегулированы, чтобы не только должностные лица правоохранительных органов, но и простые граждане имели открытый неограниченный доступ к законам, определяющим их права и обязанности в этой сфере. Это положение находит нормативное выражение в ряде федеральных законов, определяющих, во-первых, назначение, цели и задачи деятельности правоохранительных органов по обеспечению безопасности личности, во-вторых, регламентирующих оказание гражданами (населением, физическими лицами) помощи правоохранительным органам.

Проведенный анализ действующих нормативных правовых актов позволяет констатировать, что рассматриваемая сфера общественных отношений регламентируется следующими федеральными законами, прямо или косвенно затрагивающими сферу содействия граждан правоохранительным органам:

1. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (далее — Закон о безопасности).
2. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее — Закон о полиции).
3. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (далее — Закон о ФСБ).
4. Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» (далее — Закон о государственной охране).
5. Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» (далее — Закон о внешней разведке).
6. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее — Закон об ОРД).
7. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (далее — Закон об участии граждан в ООП).
8. Уголовно-исправительный кодекс Российской Федерации (далее — УИК РФ).
9. Таможенный кодекс Российской Федерации (далее — ТК РФ).

Именно предписания данных нормативных правовых актов, по нашему мнению, должны определять основные направления и формы взаимодействия, правовые статусы субъектов — их права и обязанности. Однако сопоставление и сравнение соответствующих предписаний рассматриваемых законов свидетельствуют об отсутствии в них единой концепции законодателя, наличии противопоставлений в тексте и смысле отдельных норм и, соответственно, необходимости их скорейшей переработки и приведения к взаимному соответствию.

Социально-гуманистическая направленность рассматриваемых федеральных законов не вызывает сомнений и непосредственно либо опосредованно отражена в их текстах.

Так, ст. 1 Закона о полиции декларирует, что «полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства», демонстрируя такой формулировкой всеобъемлющий гуманистический характер полицейской деятельности.

Статья 1 Закона об ОРД нацеливает все субъекты оперативно-розыскной деятельности на защиту жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, тем самым определяя ее социально-гуманистическую направленность.

Положения ст. 1 Закона о безопасности и ст. 1 Закона о ФСБ не столь конкретны, но в совокупности должны трактоваться как обеспечивающие безопасность личности. В то же время ретроспективный анализ положений ст. 1 «Понятие безопасности и ее объекты» и ст. 2 «Субъекты обеспечения безопасности» ранее действовавшего Закона Российской Федерации от 5 марта 1995 г. № 2446-1 «О безопасности» показывает, что согласно отменному закону государство гарантировало «обеспечение безопасности каждого гражданина на территории Российской Федерации, а также защиту и покровительство гражданам Российской Федерации, находящимся за ее пределами». Подобная формулировка, по нашему мнению, свидетельствовала о более универсальной терминологической конструкции, лучшей юридической технике и большей социально-гуманистической направленности отменного закона по сравнению с ныне действующим Федеральным законом.

Аналогичная ситуация просматривается и в ТК РФ, опосредованно определяющем в ст. 408 «Правомочия таможенных органов» право «осуществлять в соответствии с законодательством Российской Федерации оперативно-розыскную деятельность в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений... выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, а также обеспечения собственной без-

опасности», что следует трактовать как деятельность исключительно в интересах граждан.

Статья 1 «Внешняя разведка Российской Федерации» Закона о внешней разведке констатирует, что предназначение внешней разведки — «защитить безопасность личности, общества и государства от внешних угроз», тем самым обозначая социально-гуманистическую сущность данного Федерального закона.

Совокупность ст. ст. 1 и 84 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации позволяет также установить его социальную направленность в отношении определенных категорий граждан. Так, в ч. 2 ст. 1 «Цели и задачи уголовно-исполнительного законодательства» сформулированы задачи (охрана прав, свобод и законных интересов осужденных, оказание осужденным помощи в социальной адаптации), а ст. 84 «Оперативно-розыскная деятельность в исправительных учреждениях» задачами оперативно-розыскной деятельности, осуществляемой в исправительных учреждениях, называет обеспечение личной безопасности осужденных, персонала исправительных учреждений и иных лиц.

Таким образом, социально-гуманистический характер рассматриваемых нормативных правовых актов не вызывает сомнений. Иная ситуация складывается в сфере регламентации указанными законами содействия граждан (лиц) правоохранительным органам. Прежде всего, полемичной представляется вообще практика дублирования отдельных аспектов правоприменения (в данном случае — содействие лиц правоохранительным органам) в нескольких федеральных законах, на что ранее уже указывалось правоведами². К тому же «институт взаимодействия граждан и правоохранительных органов в современных условиях является средством формирования слоя социально активных, законопослушных граждан — основы гражданского общества»³, и в связи с этим правовая регламентация их содействия правоохранительным органам должна быть предельно ясной и однозначной. Однако проведенное исследование свидетельствует, что современная редакция отдельных положений рассматриваемых законов допускает их неоднозначное и, более того, прямо противоположное толкование, что, разумеется, является недопустимым для любого нормативного правового акта, тем более для федерального закона. Это порождает неопределенность в понимании сущности и юридического статуса лица, оказывающего содействие правоохранительным органам, и вполне логично влечет изначально порочное последующее ведомственное нормотворчество, основанное на поддерживающих коллизионные нормы законах.

Так, анализ Закона о полиции позволяет констатировать весьма «вольное» использование нор-

моторцами терминологии, описывающей вопросы использования полицией помощи граждан (населения). Пункт 1 ч. 7 ст. 9 Закона о полиции гласит, что «при федеральном органе исполнительной власти... образуются общественные советы... для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции путем... привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности». Буквальное толкование этой нормы означает, что граждане могут привлекаться к противодействию преступности без уточнения форм и методов такого противодействия. По нашему мнению, подобная формулировка допускает неоднозначное расширенное толкование и может интерпретироваться субъективно, вплоть до подмены полномочий полиции, что категорически неприемлемо. Очевидно, что необходимо редакционное изменение и дополнение к тексту данной нормы, детализирующее правовой статус лиц, содействующих правоохранительным органам.

Закон об ОРД также содержит ряд терминов и норм, неоднозначных в своем толковании. Так, глава IV и ст. 17 Закона об ОРД озаглавлены одинаково — «Содействие гражданам органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность». Буквальное толкование оглавлений указанных главы и статьи категорично ограничивает контингент содействующих лиц гражданами России, что прямо противоречит устоявшимся научным воззрениям ряда авторов⁴ и складывающейся правоприменительной практике иных (помимо ОВД) субъектов оперативно-розыскной деятельности. В оправдание законодателя можно сказать, что в тексте соответствующих статей Закона об ОРД используется слово «лицо», имеющее нейтральное значение в контексте национальности, гражданства, религии и пр., что следует признать оптимальным решением.

Сравнительный анализ норм Закона об ОРД и Закона о ФСБ показывает различный подход законодателя к определению статуса (прав и обязанностей, т. е. полномочий) лиц, содействующих правоохранительным органам. Так, упомянутая ст. 17 Закона об ОРД гласит, что «отдельные лица с их согласия могут привлекаться к подготовке или проведению оперативно-розыскных мероприятий». В то же время ст. 19 «Лица, содействующие органам федеральной службы безопасности» Закона о ФСБ позволяет органам ФСБ «привлекать отдельных лиц с их согласия к содействию в решении возложенных на органы федеральной службы безопасности обязанностей». Даже при самом широком толковании терминов «подготовка» и «проведение», они относятся исключительно к оперативно-розыскным меро-

приятиям (что однозначно следует из текста нормы) и объективно не охватывают иные направления деятельности субъекта ОРД. При этом формулировка «решение возложенных задач» позволяет соотносить содействие фактически с любым направлением деятельности и любым правомерным инструментарием. Несомненно, что изложение нормы в Законе о ФСБ значительно расширяет функциональные возможности лица, оказывающего содействие, в сравнении с аналогичной нормой Закона об ОРД.

Идентичная ситуация прослеживается и при сравнительном анализе обеих рассматриваемых норм со ст. 408 «Правомочия таможенных органов» Таможенного кодекса РФ. Кроме предоставления полномочий, перечисленных в Законе об ОРД, данная статья наделяет таможенные органы для выполнения возложенных на них функций следующими *правомочиями*⁵: «устанавливать и поддерживать официальные отношения консультативного характера с участниками внешнеэкономической деятельности, иными лицами, деятельность которых связана с осуществлением внешнеэкономической деятельности, и их профессиональными объединениями (ассоциациями) в целях сотрудничества и взаимодействия по вопросам внедрения наиболее эффективных методов осуществления таможенного оформления и таможенного контроля». Закономерные вопросы вызывает характер устанавливаемых отношений категории лиц, с которыми эти отношения могут устанавливаться, а также цели сотрудничества. Буквальное толкование данной нормы существенно ограничивает как круг лиц, привлекаемых к содействию, так и цели привлечения.

Учитывая, что органы ФСБ и таможенные органы являются субъектами ОРД, их полномочия, декларируемые в «специальных» законах, не должны выходить за рамки полномочий, предоставляемых общим законом, каковым по отношению к субъектам является Закон об ОРД. Очевидна коллизия норм, требующая своего разрешения путем приведения названных статей к содержательному и редакционному соответствию.

Дальнейший анализ ст. 19 Закона о ФСБ выявил иные ее недостатки, влекущие неоднозначность как теоретической интерпретации нормы, так и ее практического применения. Статья обязывает лиц, оказывающих содействие органам ФСБ, «соблюдать условия заключаемого с органами федеральной службы безопасности контракта или договоренности о сотрудничестве». Сомнение вызывает форма соглашения о содействии — договоренность о сотрудничестве. Из текста явно усматривается устный характер такого соглашения. В соответствии с мнением абсолютного большинства исследователей, форма согласия лица на оказание содействия значения не

имеет и может быть как письменной, так и устной. Однако, учитывая общепризнанный среди правоведов более высокий статус термина «сотрудничество» по сравнению с термином «содействие», выражающийся в том, что «содействие включает в себя сотрудничество, являющееся специфическим видом содействия, при котором оказываемая помощь уже представляет собой совместную работу»⁶, считаем полемичной именно устную форму заключения подобного соглашения о сотрудничестве. Как правило, привлечение лица к сотрудничеству требует определенной юридической процедуры — заключения сторонами контракта, его обоюдного подписания, скрепления печатью и др. с соблюдением требований конспирации и режима секретности. Полагаем, устранение указанного недостатка позитивно сказалось бы на понимании любым правоприменителем статуса лица, оказывающего содействие.

Критическому осмыслению в контексте формирования статуса лиц, содействующих органам правопорядка, подвергся Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». Отчасти спорной с позиции нормотворческой техники и не полностью соответствующей складывающейся положительной правоприменительной практике использования добровольцев в поиске лиц, пропавших без вести, видится ст. 9 «Участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести» данного Закона. Часть 1 названной статьи констатирует, что участие в поиске лиц, пропавших без вести, вправе принимать граждане, достигшие возраста восемнадцати лет. Считаем, такая формулировка правовой нормы порождает сразу несколько проблем ее интерпретации и применения. Во-первых, буквальное толкование нормы наделяет указанным правом исключительно лиц, имеющих российское гражданство, и исключает участие не граждан, тем самым сужая круг потенциальных помощников, аналогично перечисленным нормам Закона об ОРД.

В подобной ситуации следовало бы согласиться с утверждением, что «в очередной раз имеет место нарушение правил юридической техники при формулировке правовых норм»⁷. Возможным объяснением такой позиции законодателя в обоих случаях могло бы быть предположение, что в процессе нормотворчества законодатели не имели умысла на подобные ограничения, а подразумевали под термином «граждане» не только «де-юре» граждан России, но всех без исключения лиц, независимо от их гражданства. Однако подобной гипотезе прямо противоречит не только само название данного закона, содержащее термин «граждане», но и позиция законодателя, выраженная в ч. 1 ст. 1 «Предмет регулирования настоящего Федерального закона». Указывая его цель, нормотворцы

предельно ясно и строго ограничили круг лиц, подлежащих праву добровольного участия в охране общественного порядка, исключительно гражданами Российской Федерации. Статья гласит, что «целью закона является создание правовых условий для добровольного участия граждан Российской Федерации (далее — граждане) в охране общественного порядка», тем самым демонстрируя однозначную позицию нормотворцев и противопоставляя нормы двух федеральных законов друг другу.

Подобная формулировка лишает лиц, не имеющих российского гражданства, такого права. В то же время она не согласуется с положениями ст. 17 Закона об ОРД, которая не только не содержит таких ограничений, но прямо указывает, что гражданство лица, оказывающего содействие, не имеет значения. Это позволяет практически любым физическим лицам (не только гражданам РФ) реализовать конституционное право на защиту от преступных посягательств одним из законных способов — оказанием содействия оперативно-розыскному органу, на что указывалось ранее⁸ и что следует признать максимально прагматичным. Основываясь на том, что охрана общественного порядка есть лишь одна из форм гласного содействия, считаем, что требования к участникам такого содействия не должны противоречить прежде всего предписаниям Закона об ОРД. Косвенным подтверждением сказанного, по нашему мнению, является позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в п. 2 определения Конституционного Суда Российской Федерации от 8 ноября 2005 г. № 439-О «По жалобе граждан С. В. Бородина, В. Н. Буробина, А. В. Быковского и других на нарушение их конституционных прав статьями 7, 29, 182 и 183 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»⁹. Конституционный Суд РФ утверждает, что разрешение в процессе правоприменения коллизий между различными правовыми актами одинаковой юридической силы должно осуществляться исходя из того, какой из этих актов предусматривает больший объем прав и свобод граждан и устанавливает более широкие их гарантии. Таковым в данной ситуации является Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», положения которого и должны применяться.

Во-вторых, обоснованному сомнению подвергается указанное в статье возрастное ограничение волонтеров — 18 лет. Принимая во внимание, что с наступлением восемнадцатилетия человек становится практически полностью право- и дееспособным, данную норму можно считать отражающей свободное волеизъявление полноправного взрослого человека участвовать в поиске. В то же время такая формулировка позволяет органам внутренних дел

легитимно ограничить участие в поисковых мероприятиях несовершеннолетних лиц, не соответствующих по своим возрастным физическим и психологическим качествам предстоящим условиям поиска, вопреки их желанию.

Однако многочисленная и повсеместная практика последних десятилетий по привлечению добровольцев к поиску пропавших без вести в виде прочесывания участков местности, подготовки и расклейки объявлений, обходов жилых массивов и пр. наглядно свидетельствует об эффективном использовании органами внутренних дел добровольной помощи несовершеннолетних лиц моложе заявленного в законе возраста, а именно от 14 лет и старше — учащихся старших классов, студентов начальных курсов средних специальных и высших учебных заведений. Рассматриваемая же норма хотя и опосредованно, но фактически запрещает лицам, не достигшим совершеннолетия, принимать участие в поиске пропавших без вести, а органам внутренних дел — использовать подобную помощь. Это также противоречит устоявшимся научным воззрениям о допустимости привлечения к содействию несовершеннолетних лиц, за исключением контрактной формы.

В-третьих, следует отметить отсутствие каких-либо санкций для лиц, принимающих участие в поиске пропавших без вести «неправомерно», т. е. для волонтеров младше 18 лет. Это хотя и имеет выраженную социально-гуманистическую направленность, обеспечивающую максимальную реализацию прав и свобод человека и гражданина, в том числе и несовершеннолетнего, и имеет определенные положительные результаты, тем не менее придает определенной декларативности данной норме, делая ее изначально нерабочей и, по нашему убеждению, не влияющей на статус содействующего лица.

В-четвертых, учитывая, что, вопреки рассматриваемому Федеральному закону, добровольцами в поиске пропавших без вести нередко выступают (и, по нашему мнению, будут продолжать выступать) лица моложе восемнадцатилетнего возраста, следует признать, что в контексте рассматриваемого Федерального закона такое их участие априори является неправомерным. В связи с этим в последующем может возникнуть проблема установления легитимности (допустимости) доказательств, полученных с их помощью или участием. Мы полностью солидарны с мнением правоведов, полагающих, что ч. 1 ст. 75 УПК РФ следует толковать расширительно — в соответствии с текстом ч. 2 ст. 50 Конституции РФ, запрещающей при осуществлении правосудия использование доказательств, полученных с нарушением любого федерального закона, а не только уголовно-процессуального кодекса¹⁰. Конечно, рассматриваемое нарушение напрямую не касается субъекта доказывания или про-

цедуры получения доказательств, но формально делает незаконным само участие несовершеннолетнего лица в поиске и, соответственно, ставит под юридическое сомнение результаты поиска — обнаружение таким лицом предметов, имеющих доказательственное значение, получение информации и пр.

Таким образом, в настоящее время законы о полиции, об ОРД, о ФСБ, о внешней разведке, об участии граждан в охране общественного порядка, Таможенный и Уголовно-исполнительный кодексы содержат противоречащие друг другу нормы, регламентирующие оказание лицами содействия правоохранительным органам. Необходимо внесение содержательных и редакционных изменений и дополнений, определяющих единый юридический статус содействующих лиц и исключающих неоднозначность интерпретации этих норм.

¹ Шахматов А. В. Агентурная работа в оперативно-розыскной деятельности : монография / под общ. ред. В. П. Сальникова, А. В. Федорова. СПб., 2005. С. 47.

² Гусев В. А. Права оперативных подразделений полиции: законодательство и практика : монография. М., 2014. С. 55.

³ Пеструилов А. С., Жуйков А. А. Проблемы и положительный опыт законодательного регулирования участия граждан в охране общественного порядка // Научный вестник Омской академии МВД России. 2016. № 1(60). С. 38.

⁴ См., напр.: Смирнов М. П. Комментарии оперативно-розыскного законодательства РФ и зарубежных стран : учеб. пособие. М., 2003. С. 437 ; Федоров А. В., Шахматов А. В. Содействие граждан органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность : учеб. пособие / под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб., 2004. С. 8 ; и др.

⁵ Термин, используемый только в Таможенном кодексе РФ.

⁶ Федоров А. В., Шахматов А. В. Правовое регулирование содействия граждан органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность. СПб., 2005. С. 170.

⁷ Гусев В. А. Восстановление нарушенных прав и возмещение вреда, причиненного гражданину действиями органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 1(53). С. 108.

⁸ Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности». С постатейным приложением нормативных актов и документов / авт.-сост. д-р юрид. наук, проф. А. Ю. Шумилов. 4-е изд., испр. и доп. М., 2002. С. 187.

⁹ По жалобе граждан С. В. Бородина, В. Н. Буробина, А. В. Быковского и других на нарушение их конституционных прав статьями 7, 29, 182 и 183 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 ноября 2005 г. № 439-О. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

¹⁰ Смирнов А. В., Калиновский К. Б. Уголовный процесс : учебник для вузов / под общ. ред. А. В. Смирнова. СПб., 2004. С. 186.