

# ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

С. И. Владимиров\*

## К вопросу о дефиниции «содействие граждан оперативным подразделениям органов внутренних дел»

***Аннотация.** Предлагается авторский вариант дефиниции «содействие граждан органам внутренних дел» в борьбе с преступностью, выработанной на основе анализа закрепленных в Федеральных законах «Об оперативно-розыскной деятельности» и «О полиции» норм и терминов, относящихся к сфере содействия граждан органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность.*

***Ключевые слова:** Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»; Федеральный закон «О полиции»; органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность; органы внутренних дел; лица, содействующие органам внутренних дел; конфиденциальность.*

**DOI: 10.17803/1994-1471.2017.79.6.195-201**

**П**оследние 25—30 лет на территории Российской Федерации в преступной среде возросла информированность о методах и тактике раскрытия преступлений органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Чтобы избежать уголовной ответственности преступниками нанимаются квалифицированные юристы, устанавливаются коррумпированные связи с сотрудниками правоохранительных органов, надзорных инстанций и судьями. У общества вызывает беспокойство активизация криминального противодействия осуществлению правосудия.

Реформирование системы МВД России направлено на совершенствование деятельности органов внутренних дел (ОВД) по борьбе с преступностью. Количество задач, которые ставятся перед органами внутренних дел Российской Федерации, с каждым годом возрастает<sup>1</sup>. Использование органами внутренних дел содействия граждан, в том числе и негласного (конфиденциального), становится жизненно необходимым и способствует более качественному выполнению их задач.

В своих выступлениях перед сотрудниками ОВД Президент РФ В. В. Путин неоднократно

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // ИПС «Законодательство России» (дата обращения: 10 мая 2017 г.).

© Владимиров С. И., 2017

\* Владимиров Сергей Иванович, заместитель начальника кафедры организации оперативно-розыскной деятельности Академии управления МВД России, полковник полиции  
84991500425@mail.ru  
125171, Россия, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

обращал внимание на то, что «подверженные криминальному влиянию люди должны постоянно находиться в поле зрения полиции»<sup>2</sup>, а наиболее качественно достичь этого можно, только используя негласное (конфиденциальное) содействие граждан.

В 2016 г. в России зарегистрировано 2 млн 160 тыс. преступлений, более 1 млн из них остались нераскрытыми. Для решения задач борьбы с преступностью ОВД используют различные силы, средства и методы, находящиеся у них на вооружении, особое место среди которых отводится гражданам, оказывающим содействие, в том числе и на негласной (конфиденциальной) основе.

В условиях радикальных преобразований, происходящих в российском обществе, одним из решающих факторов, оказывающих влияние на уровень защищенности населения от преступных посягательств, является эффективность деятельности органов, которым предоставлено право осуществлять на территории Российской Федерации оперативно-розыскную деятельность (ОРД).

В соответствии со статьей 13 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>3</sup> к таким органам относятся: органы внутренних дел; органы Федеральной службы безопасности; Федеральная служба охраны; таможенные органы; Служба внешней разведки; Федеральная служба исполнения наказаний. В Законе оговорено, что данный перечень органов может быть изменен или дополнен только федеральным законом.

Среди органов, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, органы внутренних дел стоят на первом месте. По всей видимости, законодатель таким образом подчеркнул то обстоятельство, что именно этим органам отводится первостепенная роль в осуществлении оперативно-розыскной деятельности на территории Российской Федерации по борьбе с преступностью.

Руководители органов, которым предоставлено право осуществлять на территории Российской Федерации оперативно-розыскную деятельность, самостоятельно принимают решение, какие подразделения, входящие в структуру возглавляемых ими органов, должны заниматься осуществлением оперативно-розыскной деятельности, определяют их полномочия, внутреннее построение и организацию работы.

В органах внутренних дел перечень оперативных подразделений, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, утвержден приказом министра внутренних дел РФ от 19 июня 2012 г. № 608 «О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России»<sup>4</sup>. Перечень включает в себя двенадцать структурных подразделений системы МВД России, а именно: подразделения уголовного розыска; подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции; подразделения собственной безопасности; подразделения по противодействию экстремизму; подразделения по борьбе с преступными посягательствами на грузы; подразделения по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите; оперативно-поисковые подразделения; подразделения специальных технических мероприятий; межрегиональные оперативно-розыскные подразделения территориальных органов МВД России на окружном уровне; подразделения по контролю за оборотом наркотиков; подразделения оперативно-розыскной информации; подразделения по обеспечению взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств — членов Международной организации уголовной полиции — Интерпола и Генеральным секретариатом Интерпола.

Десять подразделений правомочны осуществлять оперативно-розыскные мероприятия в полном объеме, установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной

<sup>2</sup> Путин В. В. Выступление на расширенном заседании коллегии МВД России 15 марта 2016 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54014> (дата обращения: 7 апреля 2017 г.).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

<sup>4</sup> Приказ МВД России от 19 июня 2012 г. № 608 «О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России» // РГ. 2012. № 177.

деятельности», а два подразделения наделены полномочиями осуществления оперативно-розыскных мероприятий не в полном объеме.

К подразделениям, осуществляющим оперативно-розыскные мероприятия не в полном объеме, относятся:

- подразделения по обеспечению взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств — членов Международной организации уголовной полиции — Интерпола и Генеральным секретариатом Интерпола. Сотрудники данных подразделений правомочны проводить по запросам международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств такие оперативно-розыскные мероприятия, как опрос, наведение справок и отождествление личности;
- подразделения оперативно-розыскной информации, которые наделены полномочиями на проведение таких оперативно-розыскных мероприятий, как опрос, наведение справок, сбор образцов для сравнительного исследования и отождествление личности.

Эффективность деятельности оперативных подразделений ОВД в борьбе с преступностью в большей степени достигается за счет повышения уровня их осведомленности о происходящих в преступной среде событиях, позволяющей противостоять криминальным проявлениям в современном обществе. Достичь высокой результативности в выявлении, предупреждении и раскрытии совершаемых неочевидно преступлений зачастую можно только путем осуществления целенаправленной деятельности по привлечению граждан к содействию оперативным подразделениям ОВД. Это объективно обуславливает использование содействия граждан ОВД для выполнения поставленных перед ними государством задач и Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» предоставляет оперативным подразделениям ОВД такое право при решении задач оперативно-розыскной деятельности. Следует отметить, что все оперативные подразделения ОВД, за исключением подразделений по обеспечению взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств — членов Международной организации уголовной полиции — Интерпола и Генеральным секретариатом

Интерпола, наделены полномочиями по использованию конфиденциального содействия граждан.

Содействие граждан оперативным подразделениям ОВД в борьбе с преступностью находит свое проявление в различных видах, каждом из которых свойственна своя специфика, обусловленная различными критериями, лежащими в основе их классификации. Так, в зависимости от этапа, на котором находятся оперативные подразделения ОВД при проведении оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ), граждане могут привлекаться к содействию для подготовки проведения данных мероприятий либо для непосредственного участия в их проведении. В зависимости от наличия или отсутствия у ОВД сведений о содействующем лице, содействие может быть лично определенным или анонимным. Лично определенный вид содействия предполагает наличие у ОВД установочных данных о лице, оказывающем содействие. При анонимном же содействии ОВД сведениями о таком лице не располагают.

В зависимости от степени сохранения в тайне сведений о самом факте оказания ОВД содействия конкретным лицом содействие может носить как гласный, так и негласный (конфиденциальный) характер. В зависимости от длительности и периодичности оказания содействия, устойчивости отношений между лицом и ОВД, содействие может быть однократным, кратковременным или долговременным. Каждый из названных видов содействия имеет определенные разновидности. С учетом использования тех или иных критериев классификации могут быть определены и другие виды (подвиды) содействия граждан ОВД.

Наиболее часто в специальной литературе встречается классификация видов содействия граждан ОВД по совокупности двух из ряда вышеперечисленных критериев, а именно: наличия у органа сведений о содействующем лице и степени сохранения в тайне сведений о самом факте содействия. Исходя из этого, можно определить три вида содействия граждан ОВД: гласное, негласное (конфиденциальное) и анонимное.

В настоящее время специалистами в сфере ОРД используются различные термины, относящиеся к данной сфере деятельности: это «содействие» граждан оперативным подразделе-

ниям ОВД и «сотрудничество» отдельных лиц с названными органами. Безусловно, названные термины близки по своей сути, но вместе с тем они неоднозначны по своему содержанию. Первый из них является более емким, второй — составной частью первого. Содействие включает в себя не только сотрудничество лиц с органами внутренних дел, но и другие формы привлечения граждан к подготовке или проведению ОРМ, а также их использование в решении иных оперативно-тактических задач. Каждое «сотрудничество» является разновидностью содействия. Вместе с тем анонимное и негласное содействие может оказываться и вне рамок сотрудничества.

Следует обратить внимание на то, что нормы Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» предусматривают разносторонние формулировки терминов, относящихся как к гласному, так и негласному видам содействия гражданам органам внутренних дел. Законодатель активно чередует термины «содействие» и «сотрудничество», причем не только в различных по содержанию формулировках, но и при описании одной нормы. Рассмотрим это на примере ст. 15 «Права органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность». В пункте 2 ст. 15 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» определено, что органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность предоставляется право «устанавливать на безвозмездной либо возмездной основе отношения сотрудничества с лицами, изъявившими согласие оказывать содействие на конфиденциальной основе». Из пункта 4 данной статьи следует, что органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, могут «использовать в целях конспирации документы, зашифровывающие личность... граждан, оказывающих... содействие на конфиденциальной основе». Итак, в данной статье используются термины: «содействие», «сотрудничество», «безвозмездно», «возмездно» и «конфиденциально».

В самом общем виде такое содействие можно представить как участие отдельных лиц в подготовке и проведении оперативно-ро-

зыскных и иных мероприятий, направленных на выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, розыск скрывшихся преступников и лиц, пропавших без вести, а также на решение других задач по борьбе с преступностью. Такая помощь со стороны населения, как уже отмечалось, существенно облегчает достижение органами внутренних дел названных целей, а иногда является единственной возможностью получения оперативно значимой информации.

Надлежит отметить, что, говоря о содействии граждан, законодатель не дает определение этого понятия, он лишь закрепляет условия и требования, предъявляемые к содействию. В этом плане трудно согласиться с авторами учебника «Основы оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел»<sup>5</sup>, утверждающими, что в гл. IV Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», наряду с другими вопросами, определено понятие содействия.

В то же время в названном учебнике приводится авторская дефиниция содействия: «Содействие представляет собой комплекс организационных мер, проводимых оперативными подразделениями ОВД, обусловленных оперативно-розыскным законом и другими подзаконными актами, направленными на привлечение граждан с их добровольного согласия, на возмездной или безвозмездной основе, гласно и негласно к подготовке и проведению оперативно-розыскных мероприятий, а также предоставление ими оперативно значимой информации для решения задач борьбы с преступностью»<sup>6</sup>. Представляется, что данная точка зрения группы авторов не совсем корректна, ибо содействие вряд ли может быть сведено к комплексу организационных мер, оно, скорее всего, является одной из разновидностей ОРД. В данной дефиниции отсутствует и цель содействия.

Другая группа авторов утверждает, что «содействие гражданам органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, — это оказание помощи гражданам оперативным подразделениям в предоставлении информации,

<sup>5</sup> Основы оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел : учебник / под общ. ред. Ю. А. Агафонова, Ю. Ф. Кваши. М. : ЦОКР МВД России, 2009. С. 139.

<sup>6</sup> Основы оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел : учебник. С. 138.

способствующей решению задач ОРД»<sup>7</sup>. В данном случае авторы ограничились определением понятия «содействие граждан» в узком его смысле, и поэтому оно не в полной мере раскрывает свое содержание.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что при определении содержания вида содействия различные авторы употребляют по отношению к содействию различные глаголы, например такие, как «оказывается», «осуществляется», «устанавливается» (все-таки содействие, наверное, «оказывается», а не иначе).

В свое время автором статьи совместно с доктором юридических наук П. И. Ивановым предлагалось под содействием граждан оперативным подразделениям ОВД понимать особый вид деятельности, осуществляемый на основе законодательных и иных нормативных правовых актов посредством привлечения граждан с их добровольного согласия к подготовке и проведению оперативно-розыскных мероприятий в целях получения оперативно значимой информации о подготавливаемых либо совершаемых преступлениях и лицах, причастных к ним<sup>8</sup>.

Суммируя вышесказанное, следует отметить, что в юридической литературе пока отсутствует единство во мнении в части определения понятия «содействие граждан». Однако представляется, что у специалистов в области теории ОРД органов внутренних дел есть все-таки определенный интерес к стремлению выработки наиболее приемлемой дефиниции понятия «содействие граждан». Это необходимо как для теории, так и для практики осуществления ОРД.

Вопросам содействия граждан в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» отведена гл. IV «Содействие граждан органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность». В то же время анализ полного текста Закона позволяет сделать вывод, что терминология, относящаяся к вопросам содействия граждан органам, осуществляющим ОРД, содержится и в других главах и имеет некоторые отличия между собой. Рассмотрим их.

В статье 5 «Соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» отмечается, что в целях обеспечения полноты и всесторонности рассмотрения дела орган, осуществляющий оперативно-розыскную деятельность, обязан предоставить судье по его требованию запрашиваемую информацию за исключением сведений о лицах, в том числе оказывающих им содействие на конфиденциальной основе.

В статье 6 «Оперативно-розыскные мероприятия» идет речь о том, что должностные лица органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, решают ее задачи, используя помощь отдельных граждан с их согласия на гласной и негласной основе.

В статье 8 «Условия проведения оперативно-розыскных мероприятий» говорится об использовании помощи лиц, оказывающих содействие.

В статье 12 «Защита сведений об органах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность» находим упоминание о лицах, оказывающих содействие на конфиденциальной основе.

В статье 13 «Органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность» прописывается, что на территории Российской Федерации право осуществлять оперативно-розыскную деятельность предоставляется оперативным подразделениям, в том числе и органов внутренних дел Российской Федерации.

Из статьи 14 «Обязанности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность» видим, что при решении задач оперативно-розыскной деятельности органы, уполномоченные ее осуществлять, обязаны содействовать обеспечению безопасности и сохранности имущества лиц, оказывающих содействие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность.

Права органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, предусматриваются в ст. 15. В частности, в ней определено, что при решении задач оперативно-розыскной деятельности органы, уполномоченные ее

<sup>7</sup> Оперативно-розыскная деятельность: учеб. пособие в схемах и определениях / под ред. Е. С. Дубонова. М., 2009. С. 33.

<sup>8</sup> Владимирова С. И., Иванов П. И. Актуальные проблемы содействия граждан оперативным подразделениям органов внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 1 (25). С. 39—42.

осуществлять, имеют право проводить гласно и негласно оперативно-розыскные мероприятия, устанавливать на безвозмездной либо возмездной основе отношения сотрудничества с лицами, изъявившими согласие оказывать содействие на конфиденциальной основе.

Статья 17 полностью посвящена вопросу содействия гражданам органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, а ст. 18 — социальной и правовой защите граждан, содействующих органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность.

В статье 21 «Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью» упоминается о лицах, оказывающих содействие на конфиденциальной основе.

Анализ текста Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» позволяет сделать вывод, что используемая в нем терминология, относящаяся к вопросам содействия гражданам органам внутренних дел, включает в себя следующие термины:

- «лица, оказывающие содействие на конфиденциальной основе» — ст. 5, 12, 21;
- «граждане, оказывающие помощь с их согласия на гласной и негласной основе» — ст. 6;
- «лица, оказывающие содействие» — ст. 8, 14;
- «безвозмездно либо возмездно сотрудничающие лица, оказывающие содействие на конфиденциальной основе» — ст. 15;
- «содействие граждан» — ст. 17, 18;
- «лица изъявившие согласие содействовать по контракту» — ст. 18.

Для того, чтобы иметь более полное представление о существующей терминологии в части, касающейся темы содействия гражданам органам внутренних дел, необходимо обратить внимание и на текст Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>9</sup>.

Данный Федеральный закон регламентирует вопрос о содействии гражданам оперативным подразделениям ОВД в п. 34 ст. 13 «Права полиции». Данная норма предусматривает, что органы внутренних дел могут устанавливать негласное сотрудничество с гражданами, изъявившими желание конфиденциально оказывать

содействие полиции на безвозмездной или возмездной основе. Представляется, что в данном случае законодатель продублировал ст. 15 «Права органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность» Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

Исходя из положений двух выше указанных Федеральных законов, автором статьи предлагается следующая дефиниция содействия гражданам органам внутренних дел: содействие граждан оперативным подразделениям органов внутренних дел (полиции) и сотрудничество с ними — это осуществляемое на безвозмездной или возмездной основе, гласное или негласное (конфиденциальное) участие отдельных граждан, с их согласия, в подготовке или проведении оперативно-розыскных и иных мероприятий, направленных на выполнение задач ОРД.

С точки зрения науки и сущность, и понятие, и содержание содействия граждан ОВД так же, как и их виды могут быть самостоятельным предметом различных исследований. Для теории ОРД ОВД в развивающихся условиях институт содействия не должен оставаться в стороне от пристального внимания ученых. Следует отметить, что отдельные вопросы, связанные с содействием граждан ОВД, неоднократно поднимались в трудах В. Г. Боброва, К. К. Горяинова, Н. С. Железняк, Г. К. Синилова, Б. П. Смагоринского и др. Разумеется, их труды сегодня служат общетеоретической базой для углубленных исследований рассматриваемой в данной статье проблематики. Думается, что в современных условиях их значимость неопределима.

Между тем необходимость дальнейшей научной разработки проблем, связанных с содействием гражданам оперативным подразделениям ОВД, объективно продиктована как складывающейся криминогенной ситуацией, так и недостаточным уровнем ее научного осмысления. Без глубокого мониторинга состояния содействия граждан ОВД вряд ли возможно формулирование предложений и рекомендаций по совершенствованию нормативно-правового регулирования данного вида деятельности.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Владимирова С. И., Иванов П. И. Актуальные проблемы содействия граждан оперативным подразделениям органов внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. — 2013. — № 1 (25). — С. 39—42.
2. Оперативно-розыскная деятельность : учеб. пособие в схемах и определениях / под ред. Е. С. Дубоносова. — М., 2009. — 128 с.
3. Основы оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел : учебник / под общ. ред. Ю. А. Агафонова, Ю. Ф. Кваши. — Краснодар : Краснодар. ун-т МВД России, 2007. — 305 с.
4. Павличенко Н. В. Правовая охрана лиц, оказывающих конфиденциальное содействие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность : монография. — Омск : Омский юридический институт, 2011. — 248 с.

*Материал поступил в редакцию 23 мая 2017 г.*

## THE QUESTION OF THE DEFINITION «ASSISTANCE TO CITIZENS OPERATIONAL UNITS OF INTERNAL AFFAIRS BODIES»

**VLADIMIROV Sergey Ivanovich** — Deputy head of the Department of operational-investigative activity of the Academy of management of MIA of Russia, Police Colonel  
84991500425@mail.ru  
125171, Russia, Moscow, Zoyi i Aleksandra Kosmodemyanskikh str. 8

**Abstract.** *The author's variant of the definition of "support of citizens to the bodies of internal Affairs" in the fight against crime drawn up on the basis of the analysis set out in the Federal laws "On operative-search activity" and "On police", the norms and terms related to the sphere of support of citizens to the bodies implementing operative-search activity.*

**Key words:** *The Federal law "About operatively-search activity"; the Federal law "About police"; the bodies implementing operative-search activity; internal Affairs agencies; persons assisting internal Affairs bodies; confidentiality.*

## REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Pavlichenko N. V. Pravovaya oxrana lic, okazyvayushhix konfidencial'noe sodejstvie organam, osushhestvlyayushhim operativno-rozysknuyu deyatel'nost': Monografiya. Omsk. Omskij yuridicheskij institut. 2011. 248 s.
2. Osnovy operativno-rozysknoj deyatel'nosti organov vnutrennix del: Uchebnik / pod obshh. red. Yu.A. Agafonova, Yu.F. Kvashi. Krasnodar: Krasnodar. un-t MVD Rossii, 2007. — 305 s.
3. Operativno-rozysknaya deyatel'nost': uchebnoe posobie v sxemax i opredeleniyax / pod red. prof. E. S. Dubonosova. — M. 2009. 128 s.
4. Vladimirov S. I., Ivanov P. I. Aktual'nye problemy sodejstviya grazhdan operativnym podrazdeleniyam organov vnutrennix del // Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii. 2013. № 1 (25). S. 39—42.