**Введение**

Вступление в силу 18 августа 1995 года ФЗ «Об оперативно – розыскной деятельности», открытого комплексного нормативно – правового акта высшей юридической силы можно считать важным событием в системе практических мер, осуществленных в целях совершенствования правовой основы борьбы с преступностью.

Современная криминальная ситуация в стране не оставляет никаких сомнений в том, что успешное противодействие преступности, особенно его организованным формам, возможно за счет максимального объединения усилий и потенциала оперативных и следственных служб.

Поэтому все более актуальным становится эффективное применение оперативно – розыскного законодательства, вынужденного постоянно адаптироваться к происходящим в стране, серьезным экономическим, политическим и правовым «метаморфозам». В этих условиях важную роль играет профессиональная и психологическая подготовленность сотрудников правоохранительных органов, уполномоченных осуществлять оперативно – розыскную деятельность. Она может быть достигнута, в частности, за счет «вооружения» сотрудников этих органов точными и выверенными разъяснениями сути, назначения, деталей нормативных предписаний, составляющих основу оперативно – розыскной деятельности.

На практике незнание элементарных основ оперативно – розыскного законодательства оборачивается некомпетентностью прокуроров, следователей работников дознания, адвокатов. Нередко отсутствие знаний по вопросам оперативной работы приводит к неумению целенаправленно использовать результаты оперативно – розыскной деятельности, правильно организоват

**Общая характеристика и структура действующего оперативно-розыскного закона.**

Понятие оперативно-розыскного закона. Общая характеристика и структура действующего оперативно-розыскного закона

Понятие оперативно-розыскного закона. Это собирательный термин. Под таким законом понимают комплексный нормативный правовой акт России высшей юридической силы, предназначенный регулировать общественные отношения преимущественно в области ОРД, а также в некоторых иных видах деятельности правоохранительных органов и спецслужб России, связанных с ОРД, в частности в КРД и уголовном судопроизводстве.

Различают оперативно-розыскной закон: действующий (на конкретный период времени) и отмененный; содержащий основной нормативно-правовой массив (в настоящее время это ФЗ об ОРД) и ФЗ (его раздел, статья), которым в действующий оперативно-розыскной закон вносят изменения и (или) дополнения.

Первым б современной истории России был Закон РФ от 12 марта 1992 г. «О оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» (утратил силу со дня введения в действие ФЗ об ОРД). Его сменил и в настоящее время действует ФЗ об ОРД. Отправные моменты в изучении Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». ФЗ об ОРД принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ 5 июля 1995 г., подписан Президентом РФ 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ и вступил в силу со дня официального опубликования в «Российской газете» 18 августа 1995 г.

В ФЗ об ОРД одиннадцать раз вносились изменения: 1997, 1998, 1999 (дважды),2001, 2003 (дважды),2004(дважды),2005 и в 2007гг.

ФЗ об ОРД состоит из преамбулы и шести глав, включающих 23 статьи. Он содержит ряд бланкетных (отсылочных) юридических норм (ст. 4, ч. 3 и 8 ст. 5, ч. 4, 7 и 8 ст. 6, п. 5 ч. 1 ст. 7, ч. 1 и 8 ст. 8, ч. 2 ст. 9, ч. 1 и 5 ст. 10, ч. 1—3 ст. 11, ч. 2 ст. 12, ч. 3 и 4 ст. 13, п. 3 и 6 ст. 14, п. 5 ч. 1 ст. 15, ч. 1, 2, 4-6 ст. 16, ч. 3-9 ст. 18, ст. 19 и 20, ч. 1 ст. 21). Отдельные нормативные положения этого Закона декларативны (абз. 3 ст. 2, ч. 2 и 9 ст. 5, п. 1 ст. 14, ч. 3 ст. 15, ст. 22).

ФЗ об ОРД определяет содержание ОРД, осуществляемой на территории России, и закрепляет систему гарантий законности при проведении ОРМ (преамбула).Одна из важнейших ролей ФЗ об ОРД состоит в том, что он выступает в качестве ядра оперативно-розыскного законодательства; все его нормы включены в различные институты оперативно-розыскного права.

Правовое содержание ФЗ об ОРД и общественные отношения, регулируемые нормами оперативно-розыскного закона. ФЗ об ОРД есть реальное проявление в современных условиях построения в России правового государства одной из форм жизни оперативно-розыcкного права, ранее существовавшего в иных формах и видах (в частности, в подзаконных ведомственных актах и правовых обычаях).

В современной ОРД возникают, длятся и прекращаются общественные отношения: регулируемые нормами различных общепризнанных отраслей права (прежде всего уголовным и административным, а также уголовно и административно-процессуальным). Отдельные правила (части норм) законодатель включил в ФЗ об ОРД, например уголовно-правовые предписания (см. ч. 4 ст. 18), административные (см. ч. 2 ст. 7),гражданские (см. п. 3 ч. 1 ст. 15), трудовые (см. ст. 17 и др.),финансовые (см. ст. 19);

не урегулированные должным образом ни одной из вышеуказанных отраслей права — оперативно-розыскные правоотношения. Некоторые общие правила, предусмотренные в оперативно-розыскном законе. Прежде всего, имеются исключения из правил осуществления ОРД, т.е. изъятия из отдельных правил проведения ОРМ и предоставления оперативно-розыскной информации потребителю, которые непосредственно предусмотрены в ряде норм оперативно-розыскного закона и направлены на соблюдение принципов законности и конспирации, сохранность сведений, составляющих государственную тайну, а также защиту интересов правосудия. Знание» правоприменителем этих исключений — одно из важных условий соблюдения законности в ОРД. Таких исключений в тексте ФЗ об ОРД насчитывается восемь: они содержатся в ч. 4, 5 и 8 ст. 5, ч. 8 ст. 8, ч. 3 ст. 9, ч. 4 ст. 13, ч. 2 ст. 16 и ч. 3 ст. 21.

Кроме того, в ФЗ об ОРД предусмотрены специальные перечни, т.е.перечисления определенных правил по порядку, а также списки с таким перечислением. Законодатель непосредственно называет шесть списков. Перечень ОРМ, приведенный в ч. I ст. 6 ФЗ об ОРД, может быть изменен или дополнен только ФЗ (в соответствии с ч. 2 ст. 6 ФЗ об ОРД).

Важно правильно толковать это предписание. Во-первых, любые изменения перечня ОРМ законны в случае внесения таковых в ФЗ об ОРД, но не в какой-либо другой ФЗ.

Именно ФЗ от 5 января 1999 г. № 6-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» этот перечень был изменен путем уточнения названия одного из ОРМ («опрос граждан»переименован в «опрос»). Во-вторых, должно быть исключено расширительное толкование содержания перечня ОРМ путем фиксации новых мероприятий, например в ведомственных нормативных актах. Так, осуществление ОРО психофизиологического обследования (применение полиграфа) не может признаваться самостоятельным

ОРМ до его включения в перечень ч. 1 ст. 13 ФЗ об ОРД. Перечень видов специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации в процессе осуществления ОРД, согласно предписаниям ч. 8 ст. 6 ФЗ об ОРД устанавливается Правительством РФ.

Перечень категорий руководителей ОРО, которые полномочны, утверждать мотивированное постановление о проведении ОРМ, ограничивающего конституционные права граждан, согласно правилам ч. 2 ст. 9 «Основания и порядок судебного рассмотрения материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий» ФЗ об ОРД устанавливается ведомственными нормативными актами. Как правило, такими лицами выступают первые руководители ОРО и их заместители. Однако в ведомственных нормативных актах должны излагаться именно перечни (списки) категорий руководителей, а не называться отдельные персоны или перечисляться сотрудники, не являющиеся руководителями. Перечень ДОУ и порядок их ведения в соответствии с ч. 5 ст. 10 «Информационное обеспечение и документирование оперативно-розыскной деятельности» ФЗ об ОРД определяются нормативными актами органов, осуществляющих ОРД.

В каждом ОРО имеется свой перечень ДОУ, отражающий ведомственную специфику и поэтому частично не совпадающий с аналогичными списками, имеющимися в другом соответствующем органе. Перечень органов, осуществляющих ОРД, согласно предписаниям ч. 3 ст. 13 «Органы, осуществляющие ОРД» ФЗ об ОРД может изменяться или дополняться только ФЗ. В отличие от перечня ОРМ данный перечень согласно воле законодателя может быть изменен или дополнен не только ФЗ об ОРД, но любым ФЗ. Перечень оперативных подразделений, правомочных осуществлять ОРД, их полномочия, структуру и организацию работы согласно правилам ч. 3 ст. 13 ФЗ об ОРД определяют руководители ОРО.

Важным положением ФЗ об ОРД является то, что такой перечень устанавливается руководителями конкретного ОРО, а не на законодательном уровне. На практике это позволяет своевременно реагировать на изменения в

оперативной обстановке, реализовать принцип наступательности (оперативности) в противодействии преступности. Однако следует помнить, что изменения этого перечня возможны только для субъектов непосредственно указанных в ч.1 ст.13 ФЗ об ОРД. Наряду с этим законодатель предусмотрел, что руководители ПРО могут устанавливать только: а) круг оперативных подразделений б) их полномочия (полномочия любого оперативного подразделения могут быть детализированы в пределах, указанных в ФЗ об ОРД но не определены новые, дополнительные); в) структуру и организацию работы. Остальные вопросы функционирования оперативных подразделении соответствующие руководители сами решать не вправе. Действие оперативно - розыскного закона во времени. Основное правило действия оперативно - розыскного закона во времени следующее: характер и содержание проводимых в РФ ОРМ определяются нормами оперативно - розыскного закона, действующими во время совершения конкретных ОРМ и принятия соответствующих решений субъектами ОРД.

Наряду с этим следует руководствоваться следующим общим правилом. Во -

первых, нормы оперативно - розыскного органа, предписания котрых сужают область осуществления ОРД, имеют обратную силу. Во - вторых, нормы оперативно - розыскного закона, расширяющие сферу ОРД (например, увеличивающие круг субъектов, ее осуществляющих, или объектов, по которым она может осуществляться), обратной силы не имеют.

Кроме того, с учетом наличия в ФЗ об ОРД значительного числа бланкетных норм правоприменителю в каждом конкретном случае необходимо определить, действует или нет определенный нормативный акт (как законодательный, так и подзаконный), к сожалению которого отсылает та или иная статья ФЗ об ОРД.

В соответствии с ч.10 ст.5 за нарушения ФЗ об ОРД при осуществлении ОРД наступает ответственность, предусмотренная законодательством РФ. Одним из таких нарушений является разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении оперативников. В свою очередь в ст.320 УК РФ разглашений сведений о мерах безопасности в отношении указанных лиц (при определенных обстоятельствах) признанно преступлением.

**Действие оперативно-розыскного закона во времени пространстве и по кругу лиц**

Общие положения действия оперативно - розыскного закона в пространстве. Согласно ч.1 ст.8 ФЗ об ОРД общим условием проведения ОРМ выступает возможность их осуществления на территории России, если иное не предусмотрено ФЗ. В данной формулировке изложена позиция законодателя на пределы действия ФЗ об ОРД в пространстве в соответствии с принципом территориальности. Нормы ФЗ об ОРД полностью применяются на всей территории РФ, которая согласно Конституции включает территорию ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. В соответствии со ст. 1 и 5 Закона о Государственной границе территорией России являются находящиеся в пределах ее государственных границ суша, воды, недра и воздушное пространство1. Согласно ФЗ от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» внутренние морские воды являются составной частью территории России (ст. 1), а на территориальное море, воздушное пространство над ним, а также на дно территориального моря и его недра распространяется суверенитет России с признанием права мирного прохода иностранных судов через территориальное море (ч. 4 ст. 2). В соответствии с ч. 2 ст. 11 УК преступления, совершенные в пределах территориальных под или воздушного пространства РФ2, признаются совершенными на территории РФ. Следовательно, для реализации целей ОРД нормы ФЗ об ОРД применяются и в указанных средах.

Территорией РФ также считаются гражданские суда в открытом море и гражданские самолеты (летательные аппараты) под флагом или с опознавательным знаком РФ, не находящиеся на территории другого суверенного государства или же не пролетающие над этой территорией.

Военные корабли, плавающие под российским флагом, а также военные летательные аппараты (воздушные судна) являются территорией РФ вне

зависимости от того, где они находятся. Однако следует помнить, что

территории посольств и консульств РФ в иностранных государствах (включая бывшие союзные республики Советского Союза) территорией России, как правило, не являются.

Исключения из действия оперативно-розыскного закона в пространстве.

Согласно воле законодателя такие исключения допустимы, что должно быть предусмотрено ФЗ (см. ч. 1 ст. 8 ФЗ об ОРД).

Первое исключение. В ст. 12 УК содержится предписание о действии уголовного закона в отношении лиц, совершивших преступление вне пределов России. Создание предпосылок для реализации этой нормы подразумевает вероятность осуществления ОРД за рубежом. Военнослужащие воинских частей РФ, дислоцирующихся за пределами РФ, за преступления, совершенные на территории иностранного государства, несут уголовную ответственность по уголовному законодательству РФ (см. ч. 2 ст.12 УК), однако выявить, допустим, военнослужащего, который готовится совершить государственную измену, без осуществления соответствующих ОРМ крайне затруднительно.

Кроме того, ФЗ о ФСБ не содержит запрещения осуществления КРД за пределами РФ. Поскольку КРД реализуется в том числе и с помощью ОРМ, то можно сделать вывод, что органы ФСБ, а также органы разведки могут проводить ОРМ за рубежом, что реально и происходит.

Второе исключение допустимо исходя из предписании Закона о международных договорах.» Соответствующим международным соглашением может быть предусмотрена возможность осуществления ОРМ за пределами РФ - Например,

Советом министров внутренних лет государств - участников СНГ 18 декабря 1998 г. подписано Соглашение о сотрудничестве в сфере специального сопровождения ОРД (имеется в виду сопровождение оперативной разведки, оперативно-поисковых мероприятий, наружного наблюдения). В Соглашении отмечено, что в соответствии с государственным суверенитетом осуществление специального сопровождения оперативной разведкой на территории другого государства не допускается. Сотрудничество осуществляется путем выполнения ОРО страны, на территории которой находится или направляется объект наблюдения, письменных запросов страны-инициатора об осуществлении специального сопровождения ОРД. В случае срочной необходимости при следовании объекта наблюдения на территорию другого государства руководители подразделений оперативной разведки могут устанавливать непосредственные контакты с целью подготовки к решению поставленной задачи до поступления запроса.

Третье исключение. С учетом того, что в исключительных случаях уголовная юрисдикция РФ осуществляется на борту иностранного судна, проходящего через территориальное море, ОРД возможна для обеспечения производства расследования преступления на борту иностранного судна во время его прохода в случаях, если: последствия преступления распространяются на территорию РФ; такие меры необходимы для пресечения незаконной торговли наркотическими средствами или психотропными веществами, а также для пресечения других преступлений международного характера, предусмотренных международными договорами РФ. и др.

Четвертое исключение. ФЗ об ОРД применяется так же в исключительной экономической зоне и на пространстве континентального шельфа РФ. Исключительная экономическая зона РФ - это морской район, находящийся за пределами территориального моря России и прилегающий к нему, с особым правовым режимом, установленным ФЗ от 17 декабря 1998г. №191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне РФ», международными договорами России и нормами международного права. Внешняя граница данной зоны находится на расстоянии 200 морских миль от исходной линии, от которых отмеряется ширина территориального моря, если иное не предусмотрено международными договорами России.

Возведенные и строящиеся для поиска и разведки естественных богатств (полезных ископаемых) континентального шлейфа РФ промышленные и иные установки и сооружения находятся под юрисдикцией РФ. В соответствии с ФЗ «О континентальном шельфе РФ» континентальный шельф включает морское дно и недра подводных районов , находящихся за пределами территориальных вод (территориального моря) РФ на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка.

Подводной окраиной материка является продолжение континентального массива России, включающего поверхность и недра континентального шельфа, склона и подъема. Определение континентального шельфа применяется также ко всем островам России. Возникающие в связи исследованиями, разведкой и охраной естественных богатств на континентальном шельфе РФ правоотношения регулируются согласно пунктам н., м, т. ст.71 Конституции РФ.

Пятое исключение. Непосредственно в ФЗ об ОРД установлено определенное изъятие из принципа его действия в пространстве. Согласно ч.5 ст.13 в СИЗО «чужие» оперативники вправе проводить ОРМ совместно с работниками уголовно - исполнительной системы Минюста России. Это предписание означает, что ОРД в СИЗО возможна исключительно во взаимодействии заинтересованного в получении информации ОРО с соответствующими сотрудниками УИУ. Самостоятельно проводить какое - либо ОРМ оперативные подразделения ОВД, органов ФСБ, органов Госнаркоконтроля и других ОРО на территории СИЗО не вправе. Таким образом, этим предписанием ФЗ об ОРД установлено ограничение на действие территориального принципа осуществления ОРД.

Основное правило действия оперативно-розыскного закона во времени следующее: характер и содержание проводимых в России оперативно-розыскных мероприятий определяются нормами оперативно-розыскного закона, действующего во время совершения конкретных оперативно-розыскных мероприятий и принятия соответствующих решений субъектами оперативно-розыскной деятельности.

Наряду с этим следует руководствоваться следующим общим правилом:

во-первых, нормы оперативно-розыскного закона, предписания которых сужают область осуществления ОРД, имеют обратную силу;

во-вторых, нормы оперативно-розыскного закона, расширяющие сферу оперативно-розыскной деятельности (например, увеличивающие круг субъектов, ее осуществляющих, или объектов, по которым она может осуществляться), обратной силы не имеют.

Кроме того, с учетом наличия в Федеральном Законе об ОРД значительного числа бланкетных норм правоприменителю в каждом конкретном случае необходимо определить, действует или нет определенный нормативный акт (как законодательный, так и подзаконный), к содержанию которого отсылается та или иная статья Федерального Закона об ОРД.

Согласно ч.1 ст. 8 Федерального Закона об ОРД гражданство, национальность, пол, место жительства, имущественное, должностное и социальное положение, принадлежность к общественным объединениям, отношение к религии и политические убеждения отдельных лиц не являются препятствием для проведения ОРМ, если иное не предусмотрено федеральным законом. В этом предписании Федерального Закона об ОРД конкретизирован закрепленный в ст. 19 Конституции Российской Федерации принцип равенства всех перед законом и судом. Тем самым в отношении каждого может проводится ОРД с целью защиты охраняемых объектов от преступных посягательств.

Единственным исключением из правил равенства каждого перед законом служат специальные упоминания в соответствующих федеральных законах.

Так, в соответствии с Конституцией РФ неприкосновенны Президент РФ, депутаты палат Федерального Собрания РФ и судьи, согласно Федеральному конституционному закону “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации” - Уполномоченный, а Федерального закона о прокуратуре – прокуроры и следователи органов прокуратуры (поэтому в ходе ОРД нельзя осуществлять соответствующую проверку полученных сообщений – например, по делу оперативного учета.).

**Толкование норм оперативно-розыскного законодательства.**

Правильное применение Федерального Закона об ОРД подразумевает точное, недвусмысленное восприятие правоприменителем содержания его нормы. В свою очередь этого нельзя достигнуть без толкования закона.

Поэтому под толкованием оперативно–розыскного закона понимается деятельность государственных органов, а также непосредственного правоприменителя (оперативника, следователя, прокурора, судьи и др.), направленная на разъяснение и (или) уяснение смысла и содержания волеизъявления законодателя, выраженного в конкретной норме (предписании) Федерального Закона об ОРД, ее направленности, точного определения содержания нормы и ее соотношения с другими правовыми нормами законодательства в области ОРД.

Использование в оперативно-розыскном законе терминов, заимствованных из ряда отраслей знаний о различных видах юридической деятельности, в обязательном порядке должно соответствовать по смыслу и содержанию таких терминов. Нельзя толковать не оперативно-розыскные термины в угоду сложившейся оперативной практике, разъяснять их в ином смысле, чем это принято в соответствующей отрасли знания, из которой они перешли в оперативно-розыскное законодательство.

Виды толкования оперативно-розыскного закона классифицируются по различным основаниям. Выделим среди них следующие:

По степени обязательности (юридической силе) делятся на официальные (аутентичное, нормативное и казуальное) и неофициальные (доктринальное (научное) и текущее). Некоторые ученые выделяют еще и судебное толкование норм оперативно - розыскного закона.

По объему толкования – это буквальное (когда смысл и словесное содержание правовой нормы (части нормы) совпадают), ограничительное (при уяснение содержания нормы оперативно-розыскного закона ее словесному содержанию придается более узкое, чем подлинное, значение) и распространительное (придание словесному содержанию нормы оперативно-розыскного закона более широкий, чем ее истинный, смысл).

В зависимости от приемов (способов) толкования – грамматическое (языковое), логическое (на основании законов логического мышления), систематическое (сопоставление текста толкуемой нормы с другими нормами и предписаниями оперативно-розыскного закона (других законов в области ОРД), уяснение ее места в иерархии законодательных актов) и историческое (путем сопоставления толкуемой нормы с ранее применявшейся аналогичной нормой закона).

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Федеральный Закон 1995 г. "Об оперативно-розыскной деятельности", как говорится в его преамбуле, определяет содержание оперативно-розыскной деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, и закрепляет систему гарантий при реализации оперативно-розыскных мероприятий.

В соответствии с Законом оперативно-розыскная деятельность определяется как самостоятельный вид государственной деятельности, которая отнесена к компетенции соответствующих государственных органов и оперативных подразделений в установленных для них пределах. Перечень таких органов может быть изменен или дополнен только федеральным законом. Государственные органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, решают сформулированные в Федеральном законе задачи исключительно в пределах полномочий, установленных соответствующими законодательными актами Российской Федерации. На практике это означает, что ни один руководитель государственного органа не вправе своим ведомственным актом расширить полномочия оперативно-розыскной службы, находящейся в его подчинении.

Правовое регулирование оперативно-розыскной деятельности имеет важное значение в охране конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина. Гарантии охраны жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, обеспечения безопасности общества и государства во многом определяются правовым регулированием их обеспечения. Поэтому следует отметить, что Закон об оперативно-розыскной деятельности имеет не только правовое, но и социальное и политическое значение. Принятие 12 августа 1995 г. Федерального закона Российской Федерации "Об оперативно-розыскной деятельности" явилось важным шагом в создании в Российской Федерации подлинно правового государства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. «Оперативно-розыскная деятельность», под ред. К.К.Горяинова, В.С.Овчинского, Г.К.Синилова, А.Ю.Шумилова, «Инфра - М», Москва
2. «Курс оперативно – розыскной деятельности»,А.Ю. Шумилов, издательский дом ШумиловойИ.И.,Москва 2007г
3. «Оперативно-розыскная деятельность», под ред. В.Б. Рушайло, Санкт-Петербург,2002г
4. Федеральный закон от 12.08.1995 N 144-ФЗ (ред. от 24.07.2007) "Об оперативно-розыскной деятельности" (принят ГД ФС РФ 05.07.1995)
5. Конституция Российской Федерации.