

**A.I. Kurtyak**

## **CODIFICATION IN THE CONTEXT OF SYSTEMATIZATION OF LEGISLATION GOVERNING LEGAL STATUS OF INTERNAL AFFAIRS BODY OFFICIAL PERFORMING INVESTIGATIVE WORK**

**Andrey Kurtyak** – adjunct, the Department of operational and investigative activities, St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, St. Petersburg; **e-mail: kurtyak2017@inbox.ru.**

*The article provides scientific analysis of legal norms dealing with regulation of the legal status of Internal Affairs Body officials performing investigative work with a number of relevant academic issues being revealed. On the basis of the analysis performed the author proposes a certain strategy of addressing the issues revealed in the realm of systematization of legislation under review.*

**Keywords:** legal provision; investigative work; official; systematization; codification; incorporation; consolidation.

**А.И. Куртяк**

## **СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПРАВОВОЙ СТАТУС ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА ОРГАНА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩЕГО ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, В ФОРМЕ КОДИФИКАЦИИ**

**Андрей Иванович Куртяк** – адъюнкт кафедры оперативно-розыскной деятельности в ОВД, Санкт-Петербургский университет МВД России, г. Санкт-Петербург; **e-mail: kurtyak2017@inbox.ru.**

*В статье проведен научный анализ правовых норм, регулирующих правовой статус должностного лица органа внутренних дел, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность. Автором выявлены научные проблемы в области систематизации законодательства, регулирующего правовой статус должностного лица органа внутренних дел, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность. На основе проведенного анализа автором предложена определённая стратегия решения выявленных проблем в области систематизации рассматриваемого законодательства.*

**Ключевые слова:** норма права; оперативно-розыскная деятельность; должностное лицо; систематизация; кодификация; инкорпорация; консолидация.

В научной статье систематизация законодательства, регулирующего правовой статус должностного лица органов внутренних дел, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, в форме кодификации, представляет собой упорядочение и совершенствование правовых

норм в области оперативно-розыскной деятельности.

В результате систематизации законодательства, регулирующего оперативно-розыскную деятельность, устраняются противоречия между правовыми нормами, которые группируются по критериям,

принципам правового статуса субъектов права, систематизируются по определенным признакам, сводятся в кодекс и другие систематизированные акты.

Выделяется три формы систематизации: инкорпорация, консолидация и кодификация законодательства об оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел, которые рассматриваются автором в данной статье.

**Инкорпорация** – это объединение в собрание действующих нормативно-правовых актов в определенном порядке без изменения содержания, т.е. внешняя обработка законодательства об оперативно-розыскной деятельности.

**Консолидация** – это объединение нескольких нормативно-правовых актов в области оперативно-розыскной деятельности в единый сводный нормативно-правовой акт без изменения содержания.

**Кодификация** – это создание нового, сводного, систематизированного нормативно-правового акта, которое осуществляется законодательным органом на основе существенных изменений действующего законодательства и внесения в него новых норм. Кодификация учитывает изменения в оперативно-розыскной деятельности и нацелена на регулирование не только существующих правоотношений, но и тех, которые могут возникнуть в будущем [8, с. 536].

Систематизация законодательства, регулирующего правовой статус должностного лица органов внутренних дел, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, в форме кодификации, имеет несколько этапов:

- принятие закона «Об организации сыскной части» (1911) [5];
- принятие Постановления ВЦИК от 15.02.1923 г. «Об утверждении Уголовно-Процессуального Кодекса Р.С.Ф.С.Р.» [7];
- принятие закона СССР от 25.12.1958 г. (ред. от 28.11.1989 г.) «Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик» [4];
- принятие Федерального закона от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016 г.) «Об оперативно-розыскной деятельности» [1];

- кодификация законодательства и разработка проекта кодекса «Оперативно-розыскной Кодекс Российской Федерации» (2016 г.) [3].

Формирование норм права должностных лиц сыскной полиции осуществлялось на основе следующих законодательных актов:

- «Полное собрание законов Российской империи»;
- «Свод законов Российской Империи»;
- «Собрание узаконений и распоряжений Правительства Российской Империи»;
- «Свод законов об обязанностях полиции»;
- «Права и обязанности урядников, приставов, чинов городской и уездной полиции».

Систематизация норм права проводилась по одному критерию – правовой статус полицейского. В результате чего был создан «Свод законов об обязанностях полиции» (1909 г.).

Следующий этап развития законодательства о должностных лицах органов внутренних дел, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, начинается с момента принятия Постановления ВЦИК от 15.02.1923 г. «Об утверждении Уголовно-Процессуального Кодекса Р.С.Ф.С.Р.».

В п 1. ст.97 УПК Р.С.Ф.С.Р. ВЦИК закрепил норму права, согласно которой органами дознания являются органы милиции [6]. УПК Р.С.Ф.С.Р. содержал бланкетную форму, соотносимую с такими нормами права в Инструкции НКВД 1918 г. [6], как:

- состав Советской Рабоче-Крестьянской Милиции;
- порядок определения и увольнения должностных лиц Губернской, Уездной и Городской Советской Рабоче-Крестьянской Милиции;
- временное замещение должностей;
- предметы ведения Советской Рабоче-Крестьянской Милиции;
- порядок подчинения и сношения должностных лиц Советской Рабоче-Крестьянской Милиции;

- отчетность и ответственность должностных лиц Советской Рабоче-Крестьянской Милиции.

Таким образом, нормы права, закрепленные в Инструкции НКВД 1918 г., вводили в научный оборот термин «должностное лицо», но не содержали строгой дефиниции данного термина. Должностные лица Советской Рабоче-Крестьянской Милиции в соответствии с Инструкцией НКВД были наделены процессуальными и материальными нормами права.

Российский, советский криминалист С.М. Потапов внес серьезный вклад в дело совершенствования законодательства о должностных лицах; в своих научных статьях, опубликованных в 1930-е гг., учёный анализировал современные нормы права и предлагал определить правовой статус должностных лиц [11, с. 17].

Итак, в 1930-е гг. систематизация норм права должностных лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, проходила в форме инкорпорации, т.е. были внешне объединены нормативные правовые акты, регламентирующие правовой статус должностного лица Советской Рабоче-Крестьянской Милиции.

Принятие Закона СССР от 25.12.1958 г. (ред. от 28.11.1989 г.) «Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик» ознаменовало новый этап развития и становления законодательства о должностных лицах органов внутренних дел, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

В ст. 29 данного закона СССР впервые закреплен юридический термин «оперативно-розыскные меры», но на законодательном уровне не было раскрыто понятие оперативно-розыскных мер, и по-прежнему их применение регламентировалось закрытыми правовыми актами [16, с. 21–22].

Анализ открытых правовых актов позволяет выделить субъектов оперативно-розыскной деятельности. Согласно Закону СССР от 25.12.1958 г. (ред. от 28.11.1989 г.), субъектами оперативно-розыскных мер являются сотрудники милиции, уполномоченные на то законом учреждения и организации, а также командиры воин-

ских частей, соединений и начальники военных учреждений.

Научная работа по совершенствованию законодательства, регулирующего оперативно-розыскную деятельность, велась в коллективах, которые анализировали вопросы криминалистики, уголовного процесса и других юридических наук. Теоретические проблемы законодательства о должностных лицах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность в органах внутренних дел, нашли отражение в трудах А.Н. Васильевой [10, с. 275], Р.С. Белкина [9, с. 3–13], А.И. Винберга и др.

А.Н. Васильева исследует отдельные сферы оперативно-розыскной деятельности и связывает ее с уголовно-процессуальной деятельностью органов дознания и криминалистикой, оперативно-розыскной деятельностью.

Научная позиция А.Н. Васильевой состоит в том, что автор утверждает: а) оперативная деятельность основана на законе, но протекает в процессуальной форме; б) закон требует четкого распределения прав и обязанностей следователя и оперативного работника, которые в разной степени отвечают за раскрытия преступления, идут к общей цели разными формами и методами.

Р.С. Белкин изначально рассматривал законодательство об оперативно-розыскной деятельности в составе криминалистики, позже выделил указанное законодательство в самостоятельную отрасль. По мнению Р.С. Белкина, необходимо создавать те нормы права, которые бы регулировали правоотношения с участием оперативных работников и специалистов в области криминалистики.

Систематизация норм права протекала в форме консолидации; итогом научной полемики стало принятие Федерального закона от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» [1].

Вместе с тем, нормы права Федерального закона «о должностном лице» по своему содержанию являются дефинирующими и бланкетными, с другой стороны, это регулятивные и уполномочивающие нормы.

Решение видится таковым: систематизация законодательства в форме кодекса – это тот путь к совершенствованию норм права, регулирующих правовой статус должностного лица органов внутренних дел, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность.

Российскими учёными проведен исторический анализ нормативно-правовых актов, регулирующих оперативно-розыскную деятельность:

- решение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [8];

- решения Конституционного Суда Российской Федерации;

- правовые акты правоприменителей.

В 2016 г. профессора Омской академии МВД России В.Ф. Логовик и В.Н. Сафронов в научной дискуссии высказали свои доводы в пользу систематизации в форме кодекса и предложили правотворческому органу проект Федерального закона № 831609-6 «Оперативно-розыскной Кодекс Российской Федерации».

В результате проведённого анализа был сделан вывод о необходимости применить систематизацию (в форме кодификации) норм права Федерального закона от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

По мнению ряда учёных, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» содержит ряд недостатков:

- нормы носят декларативный характер;

- отсутствует регламентация процедуры проведения оперативно-розыскных мероприятий;

- недостаточно регламентированы контроль и надзор за оперативно-розыскной деятельностью должностных лиц;

- отсутствует урегулированность правового статуса оперуполномоченного, руководителей оперативного подразделения и оперативно-розыскного органа, а также иных участников оперативно-розыскной деятельности [2].

Результаты критического осмысления действующего Федерального закона были отражены в докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российского Фе-

дерации в 2009 г. [12, с. 51–55].

Конституционный Суд Российской Федерации более 160 раз разрешал дела о соответствии Федерального закон «Об оперативно-розыскной деятельности» Конституции Российской Федерации [13, с. 20–25].

В Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» с 1995 г. по 2019 г. внесено изменений и дополнений более 27 раз [1].

На систематизацию законодательства в форме кодекса научная общественность отреагировала неоднозначно.

Так, профессор И.В. Зажицкий писал, что новая концепция нового правового регулирования оперативно-розыскной деятельности содержит ряд заимствований от Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации; автор отмечает, что такой подход ничего позитивного не принесет, если Кодекс будет принят. Кодекс содержит ряд пробелов, которые обусловлены недостаточностью его подготовленности [12, с. 51–55].

Проект «Оперативно-розыскной Кодекс Российской Федерации» обсуждался на Всероссийском круглом столе «Конституционно-правовые проблемы оперативно-розыскной деятельности» [14, с. 218]. Участники круглого стола в своих докладах неоднозначно обсуждали проект кодекса. Так, автор О.А. Вагин в научном докладе обосновал, что целесообразно рассмотреть гипотетическую возможность разрешения в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» вопроса о допуске адвоката к участию в оперативно-розыскных мероприятиях и тем самым реализации в этом Законе положений статьи 48 Конституции Российской Федерации [14, с. 108].

Учитывая общую дискуссию о систематизации законодательства в форме кодекса, считаем необходимым вступить в научную дискуссию и поддержать авторов проекта кодекса, так как систематизация законодательства в форме кодекса является реализацией основного принципа правотворчества – принципа научно-обоснованного правового акта. Суть проекта заключается в том, чтобы закон был подго-

товлен на научно обоснованных аспектах с учетом достижений в отрасли права и других юридических науках. Данный принцип предполагает привлечение специалистов, юристов для создания правового акта.

Предлагаемый проект кодекса принципиально отличается от Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»: проект кодекса содержит 12 глав, включающих 81 статью, в действующем же Федеральном законе 6 глав и 23 статьи, то есть проект Кодекса более детально регламентирует оперативно-розыскную деятельность.

**Вывод.** Проведенный анализ нормативно-правовых актов, а именно:

1) Закона «Об организации сыскной части»;

2) Постановления ВЦИК от 15.02.1923 г. «Об утверждении Уголовно-Процессуального Кодекса Р.С.Ф.С.Р.»; закона СССР от 25.12.1958 г. (ред. от 28.11.1989 г.) «Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик»;

3) Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»;

4) Проекта Федерального закона № 831609-6 «Оперативно-розыскной Кодекс Российской Федерации» –

является основой для разработки основных элементов правового статуса должностного лица органов внутренних дел, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Изучение проекта Федерального закона № 831609-6 «Оперативно-розыскной Кодекс Российской Федерации» и материалов научной дискуссии по этому вопросу убеждают в необходимости систематизировать законодательство, регулирующее правовой статус должностного лица органов внутренних дел, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, в форме кодекса, что позволит в будущем более качественно регулировать правоотношения между государством и обществом. Но для его реализации необходима более детальная проработка определенных норм права, которые будут регулировать не только правовой статус

должностного лица органа внутренних дел, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, но и всю сферу, связанную с оперативно-розыскной деятельностью.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 02.08.2019 г.) «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 1995. 14 августа. № 33. Ст. 3349.

2. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «Оперативно-розыскной Кодекс Российской Федерации» // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://asozd.duma.gov.ru> (по состоянию на 06.07.2015 г.).

3. Проект Федерального закона № 831609-6 «Оперативно-розыскной Кодекс Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 06.07.2015 г.) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://asozd.duma.gov.ru> (по состоянию на 06.07.2015 г.).

4. Закон СССР от 25.12.1958 г. (ред. от 28.11.1989 г.) «Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республиках» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1959. № 1. Ст. 15; Свод Узаконений РСФСР. 1923. № 7. Ст. 106.

5. Закон «Об организации сыскной части» // Полное Собрание Законов Российской Империи. Собр. 3-у. Т. XXVIII. ОТД. 1. 1911. № 30672.

6. Постановление НКВД РСФСР, Наркомюста РСФСР от 13.10.1918 г. «Об организации Советской Рабоче-Крестьянской Милиции (Инструкция)» // СУ РСФСР. 1918. № 75. Ст. 813.

7. Постановление ВЦИК от 15.02.1923 г. «Об утверждении Уголовно-Процессуального Кодекса Р.С.Ф.С.Р.» // Свод Узаконений РСФСР. 1923. № 7. Ст. 106.

8. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации. Мониторинг правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней поли-

тики» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. *Белкин Р.С.* Криминалистика и новые области знаний // Труды Омской ВШ МВД СССР. Омск, 1973. Вып. 16. С. 3–13.

10. *Васильева А.Н.* Криминалистика. М., 1963. С. 275.

11. *Дубоносов Е.С.* Оперативно-розыскная деятельность. 3-е изд. М.: Юрайт, 2013 С. 17.

12. *Зажичкий В.И.* О проекте Оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации // Российская юстиция. 2016. № 3. С. 51–55.

13. *Исмаилов Ч.М.* Постановления Конституционного Суда РФ как источники оперативно-розыскного и уголовно-процессуального права и как основа со-

вершенствования законодательства о розыске безвестно исчезнувших лиц // Российский следователь. 2015. № 24. С. 20–25.

14. Конституционно-правовые проблемы оперативно-розыскной деятельности: сб. материалов Всероссийского круглого стола. 3 ноября 2011 г. / сост. К.Б. Калиновский. СПб.: Петрополис, 2012. 218 с.

15. *Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И.* Юридическая техника. М.: Юстицинформ, 2014. 536 с.

16. *Шахматов А.В.* Агентурная работа в оперативно-розыскной деятельности (теоретико-правовое исследование российского опыта): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2005. С. 21–22.