

учетом поступления на военную службу по контракту требования к нему учреждения высшего образования о возмещении средств, затраченных государством на его обучение в этом учреждении. В решении Конституционного Суда констатировано, что заявитель «в 2010 году окончил учреждение образования „Витебский государственный университет имени П.М. Машерова“, в котором получил образование в дневной форме получения образования на бюджетной основе, и согласно плану распределения был направлен в соответствующий районный отдел образования. Однако заявитель на основании добровольно заключенного контракта поступил на военную службу, в связи с чем к работе по распределению не приступил, а учреждение образования, учитывая данное обстоятельство, в соответствии с законодательством обратилось в суд с иском о взыскании с указанного гражданина средств, затраченных государством на его подготовку как преподавателя».

Конституционный Суд проанализировал много норм, позиции государственных органов, реализацию принципа социальной справедливости и в итоге вынес следующее решение: в целях обеспечения конституционных принципов верховенства права, равенства и социальной справедливости при реализации гражданами Республики Беларусь конституционной обязанности и священного долга по защите Республики Беларусь признать необходимым устранить конституционно-правовой пробел в законодательном регулировании, закрепив право выпускников учреждений высшего и иного образования на освобождение от возмещения средств, затраченных государством на их подготовку, при добровольном поступлении на военную службу по контракту.

По сути, было отказано заявителю в удовлетворении его требований. Если суд констатировал в данном случае «пробел», то, осуществляя правосудие, его и следовало восполнить. Очевидна явная несправедливость: поступая на работу в частную организацию, выпускник, учившийся за счет бюджета, освобождается от возмещения расходов на учебу только потому, что он получил в частной организации соответствующее письмо-приглашение на работу, а выпускник, изъявивший исполнить конституционную обязанность, поступив на воинскую службу посредством заключения контракта, на практике не получает такого освобождения. Но на службу он поступает через государственный орган – Министерство обороны. В связи с чем в данной ситуации без каких-либо сомнений и ожиданий от корректировки кодекса Конституционному Суду следовало бы создать правовой прецедент, который полностью соответствует конституционным принципам и нормам.

Обратим внимание также на еще одну неточность в законодательстве. Согласно ч. 3 ст. 3 Закона Республики Беларусь от 15 июня 2006 г.

№ 125-З «О занятости населения Республики Беларусь» граждане, обучавшиеся за счет средств республиканского и (или) местного бюджетов и отказавшиеся от распределения на работу, от трудоустройства по распределению либо не полностью отработавшие срок работы по распределению в течение установленного законодательством об образовании срока такой работы, не могут быть зарегистрированы безработными. Полагаем, что такие ограничения не должны касаться тех, кто возместил расходы на обучение и даже при наличии средств на их возмещение оказался безработным и нуждается в социальной поддержке. Эта ситуация не столь распространенная, но для чистоты права обратим на нее внимание.

Требует решения также еще такая проблема, как определение должностей, которые занимают лица после окончания магистратуры. Это давно следовало решить на уровне Министерства труда и социальной защиты либо Правительства Республики Беларусь.

УДК 340.1

*В.С. Гайдельцов, кандидат юридических наук,
доцент, профессор кафедры теории и истории
государства и права Академии МВД Республики
Беларусь*

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Оперативно-розыскная деятельность как средство обеспечения национальной безопасности, в том числе в борьбе с преступностью, известна давно. При этом история ее правового регулирования достаточно противоречива.

До 1992 г. лишь в ст. 46 и 116 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь (1960 г.) в самом общем виде говорилось о возможности проведения органами дознания и следствия розыскной деятельности и принятия мер оперативно-розыскного характера.

Во второй половине 80-х гг. XX в. были подготовлены и представлены на рассмотрение в органы власти проекты Законов СССР «Об оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел», «Об оперативной деятельности органов государственной безопасности», «Основы оперативной деятельности правоохранительных органов Союза ССР и республик», «Федеральный оперативный кодекс» [1, с. 4]. Эти

проекты не были реализованы вследствие развала СССР, но нормотворческий процесс продолжился в парламентах суверенных постсоветских республик. Белорусские законодатели также продолжали нормотворческую деятельность, в том числе в сфере правового регулирования оперативно-розыскной деятельности, как основываясь на опыте советского периода, так и используя собственные наработки, а также принятые нормативные правовые акты в странах ближнего и дальнего зарубежья. В 1991 г. Верховный Совет Республики Беларусь принял Закон Республики Беларусь от 26 февраля 1991 г. № 637-ХІІ «О милиции» и одновременно своим постановлением от 26 февраля 1991 г. № 638-ХІІ «О порядке введения в действие Закона Республики Беларусь «О милиции» поручил Совету Министров Республики Беларусь в течение 1991 г. разработать и представить на рассмотрение Парламента Республики Беларусь проекты Законов «О профилактике правонарушений» и «Об оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Республики Беларусь».

Необходимо указать, что в оперативно-розыском нормотворчестве четко сформировались две тенденции: подготовка законопроектов по данной проблеме для каждого ведомства, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, и формирование закона, единого для всех компетентных ведомств. В конечном итоге был подготовлен проект единого для всех субъектов данной деятельности Закона «Об оперативно-розыскной деятельности», который и был принят Верховным Советом Республики Беларусь 12 ноября 1992 г.

Следует отметить, что предложения регулировать отдельным законом оперативно-розыскную деятельность каждого правоохранительного органа вносились и в Парламент Российской Федерации, но также не были реализованы.

Четверть века действия оперативно-розыского закона и его совершенствования, а также анализ правоприменительной практики показывают, что избранный вектор развития нельзя назвать бесспорным.

Вступивший в силу Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» в ст. 14 определяет закон как нормативный правовой акт, закрепляющий принципы и нормы правового регулирования наиболее важных общественных отношений.

По нашему мнению, это значит, что прежде, чем формировать тот или иной закон, его разработчики должны для себя определить, в чем состоит сущность «наиболее важных общественных отношений». Общественные отношения формируются не под правовые нормы, а отвечают на вопрос, какие потребности люди удовлетворяют в социуме и каким образом это делают. Сообщество людей не может жить, не удовлетворяя свои потребности через социальные связи. Следовательно,

наиболее важные общественные отношения – это такие потребности людей и соответствующие социальные связи по их удовлетворению, без которых общество в целом либо значимые социальные группы не могут существовать вообще или их нормальное функционирование весьма затруднено.

Данное положение необходимо нам для того, чтобы ответить на вопрос, отвечает ли Закон Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 307-З «Об оперативно-розыскной деятельности» предъявляемым к закону требованиям, т. е. закрепляет ли он принципы и нормы правового регулирования наиболее важных общественных отношений.

Несмотря на постоянное внимание законодателя к правовому регулированию оперативно-розыскной деятельности, полагаем, что ни в одном из принятых правовых документов, регулирующих данную деятельность, так и не были выделены наиболее важные оперативно-розыские общественные отношения, т. е. фактически не был очерчен предмет правового регулирования. Именно в силу названных причин до настоящего времени среди ученых нет единства взглядов по поводу того, к какой отрасли права относятся оперативно-розыские нормы. Далеко не все готовы признать сегодня существование новой отрасли – оперативно-розыского права. В теории права предмет правового регулирования рассматривается как один из основных критериев, позволяющих систематизировать право, выделить в нем отрасли (подотрасли) права и правовые институты. В любой правовой отрасли должна быть категория, позволяющая говорить о сходстве (единстве) составляющих его предмет общественных отношений.

Теория и практика формирования оперативно-розыских отношений показывают, что они возникают, развиваются и прекращаются, если государство (его органы) нуждается в получении информации, необходимой для обеспечения национальной безопасности, причем такая информация может быть получена только негласно. Парадоксальность ситуации в том, что и ученые, и законодатель широко пользуются термином «негласность», но его содержание с точки зрения права не объясняют. Даже в ст. 9 Закона Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 307-З «Об оперативно-розыскной деятельности», где впервые была предпринята попытка содержательно объяснить негласность проведения оперативно-розыского мероприятия, все свелось к неким процессуальным обязательствам, а не к сути этой, по нашему мнению, важнейшей оперативно-розыской категории.

До 1992 г., т. е. до принятия на постсоветском пространстве законов об оперативно-розыскной деятельности, проблема негласного получения информации как проблема юридической науки не стояла. В законах об этом не говорилось, все вопросы разрешались ведомственным

нормотворчеством через секретные либо совершенно секретные акты. Не только сведения об организации и тактике такой работы, но даже сведения о проведении такой работы были недоступны для открытого обсуждения. Кроме того, даже межведомственное обсуждение подобных проблем представляло немалые трудности и сводилось, как правило, к взаимодействию по определенным конкретным делам, с завершением которых заканчивалось и взаимодействие.

Мы исходим из того, что целью (прогнозируемым результатом) оперативно-розыскной деятельности является получение информации, которая необходима государственным органам, наделенным правом ее осуществления, для решения поставленных перед ними задач.

В тех случаях, когда собственник (владелец) необходимой нам информации не мотивирован на ее сокрытие, искажение либо уничтожение, имеется возможность обратиться к такому субъекту непосредственно и получить требуемую информацию добровольно либо в результате реализации возложенной на такого субъекта обязанности. В таких ситуациях чаще всего используются общие методы (способы) познания, такие как опрос, исследование, наблюдение, эксперимент, анализ, синтез, абстрагирование и т. д. Однако следует констатировать, что перечень и классификация общих методов познания в философской и иной научной литературе далеко не однозначны, что создает определенные трудности для исследований в такой специфической сфере человеческой деятельности, как оперативно-розыскная. Для нас в данной ситуации исключительно важно то, что мы действуем гласно, не скрывая от собственника (владельца) информации ни свой интерес, ни ее требуемый объем.

Совсем по-иному мы вынуждены действовать, когда информация крайне необходима, а ее собственник (владелец) не мотивирован на взаимодействие, сотрудничество, стремится утаить информацию, исказить ее, а нередко и уничтожить. Как правило, речь идет о подозреваемых в создании угроз национальной безопасности, совершении преступлений и их соучастниках. Объективно требуется получить информацию помимо воли и желания ее собственника (владельца), т. е. тайно, с использованием специальных средств, в первую очередь технических. Иными словами, похитить ее, т. е. умышленно безвозмездно завладеть чужой информацией. Если сопоставить этот вывод с прим. 1 к гл. 24 «Преступления против собственности» Уголовного кодекса Республики Беларусь: «под хищением в настоящей главе понимается умышленное противоправное безвозмездное завладение чужим имуществом или правом на имущество с корыстной целью...», то можно увидеть, что их отличие состоит только в противоправности деяния и корыстности цели.

Не имея иной возможности для получения оперативно-розыскной информации гласно, государство, руководствуясь соображениями крайней необходимости, легализует на уровне закона тайное изъятие информации у ее собственника (владельца) и тем самым закрывает вопрос о корыстности цели. В данном случае цель получения информации – государственный и общественный интерес.

В этом заключается юридическая сущность негласности оперативно-розыскной деятельности. Она же предопределяет уникальность данной деятельности и сходство оперативно-розыскных отношений, т. е. предмета правового регулирования оперативно-розыскного законодательства.

Таким образом, формируя закон об оперативно-розыскной деятельности, в качестве «наиболее важных общественных отношений» следовало бы рассматривать оперативно-розыскные отношения, возникающие в связи с негласным получением информации, т. е. помимо воли и желания собственников (владельцев) такой информации.

Мы не сможем довести наш анализ до логического завершения, если не ответим на вопрос, с помощью каких средств может быть негласно получена искомая информация. Статья 1 Закона Республики Беларусь «Об оперативно-розыскной деятельности» гласит, что «оперативно-розыскная деятельность – деятельность, осуществляемая... государственными органами... проведением оперативно-розыскных мероприятий гласно и негласно...».

В этой части закон явно противоречит как науке, так и практике оперативно-розыскной деятельности. Ибо, как совершенно справедливо пишет А.В. Шахматов, «вековая практика использования негласных сил, средств и методов полицейскими и специальными службами разных стран в борьбе с политической и общеуголовной преступностью показывает, что первое место среди них, даже при результативности современной электронной разведки, справедливо занимает агентурный метод, являющийся формой реализации права органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, на привлечение отдельных лиц на конфиденциальной основе к подготовке и проведению оперативно-розыскных мероприятий [2, с. 10]. В подавляющем большинстве случаев первичную или, как иногда говорят, сигнальную информацию получают именно от лиц, оказывающих содействие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность. Оперативно-розыскные мероприятия дают возможность оценить, проверить и дополнить полученную информацию. Иными словами, содействие граждан и оперативно-розыскные мероприятия есть два основных взаимосвязанных средства решения оперативно-розыскных задач, а деятельность по принятию содействия граждан и осуществление оперативно-розыскных мероприятий являются структурными элементами оперативно-

розыскной деятельности. Складывающиеся при реализации названных структурных элементов оперативно-розыскной деятельности общественные отношения, являясь предметом правового регулирования государства, позволяют определить как сущность, так и границы оперативно-розыскной деятельности, в то время как категория негласности дает возможность объединить в отдельную группу названные общественные отношения.

Именно регулирование названных общественных отношений нормами права придает им правовую форму, превращает их в правовые отношения. Такой подход дает возможность проанализировать правовую природу содействия граждан органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, обосновать особенности реализуемых при этом правоотношений. Можно также дать оценку как отношениям между оказывающим содействие лицом и сотрудником органа, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, так и отношениям между оказывающим содействие лицом и тем гражданином, от которого он по нашему поручению должен получить информацию. Применяя категорию негласности, можно увидеть, что в первом случае они будут гласными, а во втором случае – негласными. Во втором случае оказывающее содействие лицо используется как средство негласного получения информации, что единственно и объединяет его с точки зрения права с теми оперативно-розыскными мероприятиями, которые дают возможность добывать информацию негласно.

Для того чтобы правовое регулирование общественных отношений было обоснованным и эффективным, необходимо выявить образующиеся при реализации этих общественных отношений закономерности, причем в деятельности всех ведомств, подразделениям которых предоставлено право осуществлять оперативно-розыскную деятельность, и создать общие для всех нормы права. Решаема ли реально такая задача? Позволим высказать в этом сомнение и обосновать его.

В соответствии со ст. 12 Закона Республики Беларусь «Об оперативно-розыскной деятельности» к органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, относятся: органы внутренних дел Республики Беларусь, органы государственной безопасности Республики Беларусь, органы пограничной службы Республики Беларусь, Служба безопасности Президента Республики Беларусь, Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь, органы финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, таможенные органы Республики Беларусь, разведывательные службы Вооруженных Сил Республики Беларусь.

Статья 8 указанного закона требует сохранения в тайне сведений, в частности, об организации, тактике, силах, средствах, методах, планах

оперативно-розыскной деятельности, применяемых при выполнении задач оперативно-розыскной деятельности органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Учитывая требования законодательства о государственных секретах, организация и тактика, а также методы оперативно-розыскной деятельности каждого из ведомств, ее осуществляющих, недоступны для сотрудников других ведомств, тем более для совместных научных исследований. Как результат за последние 10 лет по проблемам непосредственно оперативно-розыскной деятельности, например, в Академии МВД Республики Беларусь защищена только одна кандидатская и одна докторская диссертация. Примерно столь же скромны результаты диссертационных исследований оперативно-розыскной деятельности и в Институте национальной безопасности Республики Беларусь. О других научных и образовательных учреждениях тем более говорить не приходится. На всем постсоветском пространстве единичны работы по проблемам правового регулирования оперативно-розыскной деятельности.

Оперативно-розыскная деятельность различных ведомств, ее осуществляющих, отличается как по решаемым с ее помощью задачам, так и по предмету, а также организации, тактике и методам.

С помощью оперативно-розыскной деятельности органы внутренних дел решают одну из основных своих задач – борьба с преступностью. Органы же государственной безопасности используют оперативно-розыскную деятельность как одно из средств в контрразведывательной работе, в противоборстве со спецслужбами противника. И борьба с преступностью в этом случае производна от названной основной задачи. Сколь бы ни было опасно то или иное преступное сообщество, оно не сопоставимо с деятельностью противоборствующей спецслужбы, за которой стоят все ресурсы иностранного государства. Отсюда и существенные отличия как в уровне организации оперативно-розыскной деятельности, так и в ее тактике и методах.

Вполне естественно, что каждое ведомство ревностно оберегает свои профессиональные тайны. И говорить в этой ситуации о возможности выявления общих закономерностей в оперативно-розыскной деятельности всех компетентных ведомств по ряду объективных причин не приходится. Следовательно, сомнительно утверждать, что может быть создан единый закон, который удовлетворит потребности всех ведомств в решении поставленных перед ними задач.

Те потребности, которые реализацией положений закона удовлетворить не получается, разрешаются на уровне ведомственного нормотворчества (приказы, постановления, инструкции, указания, рекомендации и т. д.). А это уже не воля законодателя, а толкование его воли, что может отличаться от оригинала.

Игнорирование правовой сущности категории негласности, отсутствие четкого определения структуры оперативно-розыскной деятельности и ее юридической природы привело к тому, что в уголовно-процессуальном законодательстве ряда стран примерно с конца 80-х – начала 90-х гг. XX в. появились так называемые негласные следственные действия. По сути те же негласные оперативно-розыскные мероприятия, но позволяющие непосредственно использовать их результаты как процессуальные доказательства. Это чревато потенциальными возможностями злоупотребления правом, нарушениями конституционных прав и свобод граждан, что, по нашему мнению, в современных условиях недопустимо. В подтверждение сошлемся на мнение, высказанное еще в 1995 г. нашим российским коллегой, тогда доцентом Академии ФСБ России Е.А. Долей, по поводу проекта общей части Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: «В условиях, когда оперативно-розыскная деятельность все более ориентируется на решение задач по обеспечению безопасности личности, общества и государства от преступных посягательств, возникает объективная потребность в расширении использования ее результатов в уголовном процессе. В связи с этим особую тревогу вызывает содержащееся в проекте отождествление результатов данной деятельности с доказательствами. Основанное на ошибочной методологической посылке, которая допускает собирание (формирование) доказательств по существу за пределами уголовного процесса, это отождествление открывает возможность для прямого использования любых результатов оперативно-розыскной деятельности в качестве доказательств по уголовным делам. Что недопустимо, особенно в условиях отсутствия предусмотренной уголовно-процессуальным законом системы гарантий их доброкачественности, соблюдения прав и законных интересов участников уголовного процесса» [3, с. 89]. Актуальность этой точки зрения сложно оспаривать и в современный период.

В заключение полагаем возможным предложить провести научную дискуссию по вопросу необходимости и полезности разработки отдельных законопроектов об оперативно-розыскной деятельности государственных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, завершив ее соответствующей ведомственной научно-практической конференцией.

1. Закон об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации. Комментарий / под ред. А.Ю. Шумилова. М. : Юрид. лит., 1994. 128 с.

2. Шахматов А.В. Агентурная работа в оперативно-розыскной деятельности (теоретико-правовое исследование российского опыта) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09. СПб., 2005. 39 с.

3. Доля, Е.А. Проект общей части УПК Российской Федерации: критический анализ // Государство и право. 1995. № 5. С. 83–92.

УДК 349.6

Т.В. Гашиникова, кандидат юридических наук, начальник отдела проблем укрепления законности в сфере экономической деятельности Научно-практического центра проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь

ЧЕЛОВЕК КАК ОБЪЕКТ ОХРАНЫ ПО ЗАКОНАМ ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ БЕЛАРУСИ И ШВЕЙЦАРИИ

Один из обсуждаемых вопросов в науке экологического права связан с эколого-правовым статусом человека, в частности местом отношений по охране жизни и здоровья человека в предмете экологического права. Данная тема исследовалась Т.И. Макаровой [1], С.А. Боголюбовым [2], Н.И. Махонько [3], Т.В. Рогожкиной [4], А.Д. Князькиным [5], И.О. Валитовым и О.К. Валитовым [6], М.В. Пономаревым [7] и др. Обращение ученых к данной проблематике обусловлено недостаточно четкой регламентацией соответствующих правоотношений в законодательстве, стремлением придать отрасли экологического права большее значение для реализации важнейших экологических прав граждан, связанных с охраной жизни и здоровья.

Правовые основы охраны окружающей среды, природопользования, сохранения и восстановления биологического разнообразия, природных ресурсов и объектов в Республике Беларусь установлены Законом Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды). Связь охраны окружающей среды и охраны жизни и здоровья людей декларируется в его преамбуле: закон направлен на обеспечение конституционных прав граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду.

Однако охрана жизни и здоровья граждан как цель и задача деятельности по охране окружающей среды в нормах закона прямо не закреплена.

В качестве отдельной основной задачи законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды в ст. 3 Закона об охране окружающей среды выделяется предотвращение вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (т. е. на совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов), но не предотвращение вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на жизнь и здоровье человека.