

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Г. ДЫТЧЕНКО, Е. НИКИТИН

Дытченко Г., прокурор отдела по надзору за следствием и дознанием ГУВД и ОРД ГУВД и РУВД прокуратуры Санкт-Петербурга.

Никитин Е., заведующий кафедрой прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры РФ.

Надзор за исполнением законодательства об оперативно-розыскной деятельности как подотрасль прокурорского надзора фактически появился в середине 90-х гг. прошлого столетия в связи с принятием Закона РФ "Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации" (1992), а впоследствии и Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности" (1995).

В научно-теоретической и учебно-методической литературе прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание, предварительное следствие и ОРД, обычно рассматривается в качестве единой отрасли надзора. Такому пониманию способствует законодательное объединение различных по юридической природе элементов предмета прокурорского надзора, использованное в ст. 29 Закона о прокуратуре. Таким образом, прокурорский надзор за законностью ОРД считается составной частью надзора за следствием и дознанием.

За время его существования сформировалась определенная правоприменительная практика. В прокуратурах субъектов Федерации были выработаны различные способы его организации. Однако следует

констатировать, что значимость данного вида надзора по-прежнему недооценивается многими прокурорами. Отношение же к надзору за законностью оперативно-розыскной деятельности как к второстепенному и незначительному влечет негативные последствия в виде увеличения количества нарушений прав граждан при производстве оперативно-розыскных мероприятий, снижения результативности самой оперативно-розыскной деятельности. Во многих прокуратурах субъектов Федерации прокуроры, осуществляющие надзор за законностью ОРД, включены в состав отраслевых отделов по надзору за следствием и дознанием, что не позволяет им сосредоточиться в полной мере на исполнении задач прокурорского надзора, установленных Приказом Генерального прокурора от 21 декабря 2007 г. N 207 "Об организации прокурорского надзора за исполнением Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности". Вместе с тем последние руководящие документы Генеральной прокуратуры РФ - приказы, решения коллегий и координационных совещаний - прямо или косвенно требуют усиления надзора за законностью ОРД, считая законную и эффективную оперативно-розыскную деятельность залогом успешной борьбы с преступностью.

В связи с этим попытаемся определить и сформулировать наиболее актуальные на сегодняшний день проблемы организации надзора за оперативно-розыскной деятельностью и наметить пути их разрешения.

Проблема первая: отсутствие единой системы осуществления этого вида надзора в масштабах страны. Единственная коллегия Генеральной прокуратуры РФ, посвященная исполнению ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" состоялась 17 сентября 1997 г. Вместе с тем на местах прокуроры остро нуждаются в установлении критериев оценки этой работы, обобщениях положительной практики, возможности сравнения с результатами работы коллег из других регионов и самое главное - в методических рекомендациях, основанных не только на собственном опыте проб и ошибок, но и централизованно обработанной информации,

включающей оценку законности тех или иных вариантов решений, прошедших научный анализ и одобренных ведомственным руководством. От централизации и системности зависит оперативность внедрения положительного опыта. Однако, несмотря на предпринятые попытки разработать и использовать методические рекомендации по осуществлению надзора за законностью ОРД в ряде прокуратур субъектов Федерации, до настоящего времени единые методические указания, рекомендованные Генеральной прокуратурой РФ по данному надзору, отсутствуют, а научные изыскания в этой области прокурорской деятельности носят единичный характер.

Проблема вторая: отсутствие четко сформулированных критериев оценки деятельности прокуроров, уполномоченных на осуществление надзора за исполнением законодательства об оперативно-розыскной деятельности.

До последнего времени остается открытым вопрос предмета и пределов прокурорского надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности. Если предметом надзора является проверка соблюдения и исполнения закона при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, то как тогда следует относиться к логике включения в обязанности уполномоченных прокуроров способствовать выполнению задач самой оперативно-розыскной деятельности? В частности, В. Осипкин указывает в числе задач надзора за законностью ОРД: содействие оперативным подразделениям в комплексном и активном осуществлении всего объема ОРМ, предусмотренных законодательством; содействие надлежащему документированию произведенных ОРМ; содействие использованию результатов ОРМ в процессе доказывания по уголовным делам в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства, регламентирующего собирание, проверку и оценку доказательств <1>. Подобный подход подвергнут критике в научной литературе, поскольку, по мнению специалистов, он противоречит сущности надзорной деятельности и нацеливает прокурора на подмену

ведомственного контроля <2>. Вместе с тем определенным обоснованием критикуемой позиции служит прямое указание на обязанность уполномоченных прокуроров способствовать как обеспечению гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина, законности при проведении ОРМ, так и выполнению задач ОРД по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, изобличению виновных и розыску лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда либо уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, а также розыску без вести пропавших граждан, которое содержится в отраслевом Приказе Генерального прокурора РФ от 21 декабря 2007 г. N 207 (п. 4). Аналогичный подход был декларирован и в ранее действовавшем Приказе <3>.

<1> Осипкин В.Н. Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью (понятие, организация, методика): Учебное пособие. СПб., 2003. С. 26.

<2> Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. М., 2000. С. 110 - 111; Мыцыков А. Прокуратура. Проблемы развития // Законность. 2000. N 1.

<3> Пункт 3 Приказа Генерального прокурора РФ от 25 апреля 2000 г. N 56 "Об организации надзора за исполнением Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности".

Неоднозначное отношение со стороны специалистов и практиков к вменению в обязанность уполномоченных прокуроров способствовать деятельности правоохранительных органов по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений вызвано опасением дезориентации прокуроров от задач по надзору за соблюдением законов к сугубо ведомственным задачам, при решении которых сотрудниками правоохранительных органов, осуществляющими оперативно-розыскную

деятельность, иногда умышленно, допускаются нарушения законодательства с целью достижения требуемых показателей раскрываемости преступлений. В этом случае важно, чтобы прокурор остался на стороне закона, не опасаясь наказания за низкие показатели работы поднадзорных ведомств. Отсюда критерий оценки деятельности прокуроров, уполномоченных на осуществление надзора за исполнением законодательства об оперативно-розыскной деятельности, нельзя формально отождествлять с показателями раскрываемости преступлений, поскольку прямо пропорциональной зависимости между надзорными проверками и раскрытыми преступлениями либо разысканными лицами нет.

Нельзя забывать о том, что на прокуратуру возложена обязанность координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Выявление и раскрытие преступления - единая цель, объединяющая прокурора и оперативно-розыскные подразделения, в связи с чем именно прокурор должен обладать возможностью влиять на выбор средств для ее достижения. Таким образом, соглашаясь с тем, что нельзя оценивать деятельность уполномоченного прокурора формально и только по результатам работы оперативно-розыскных подразделений, следует принять необходимость оценки его деятельности в совокупности с показателями правоохранительных органов. В свою очередь, анализ показателей оперативно-розыскной деятельности должен стать первоначальным действием при оценке деятельности уполномоченного прокурора, исходя из которого необходимо оценивать и принятые меры реагирования.

Из приведенных рассуждений можно сделать вывод, что один из важнейших критериев оценки деятельности уполномоченного прокурора - количество выявленных прокурором незаконных действий и решений должностных лиц, допущенных при осуществлении оперативно-розыскной деятельности. В развитие этой мысли можно предположить, что существует средний статистический показатель, получающийся при соотношении числа выявленных нарушений и числа проверенных материалов. Установив таким

путем число в среднем допускаемых нарушений, можно сравнивать его с числом нарушений, выявленных конкретным прокурором, и таким образом оценивать эффективность его работы. Иными словами, необходимо знать статистику количества нарушений законодательства или ошибок в его применении, допускаемых в среднем за определенный период времени или определенный объем работы оперативными службами при осуществлении ОРД, чтобы сравнивать это количество с количеством выявленных нарушений конкретным прокурором. Указанный критерий автоматически обращает нас к количеству проверяемых прокурорами оперативно-розыскных материалов. При этом возникает вопрос: какое количество оперативно-розыскных материалов должен проверять прокурор за определенный период? Однозначного ответа на него нет. Из требований Приказа Генерального прокурора РФ от 21 декабря 2007 г. N 207 следует, что в обязанность уполномоченному прокурору не вменяется необходимость проверки всех оперативно-розыскных материалов, находящихся или находившихся в производстве. Возникает сомнение: как же так? Ведь по сложившейся положительной практике расследуемые уголовные дела прокурор проверял все, вне зависимости от "состояния законности в этой сфере деятельности и отсутствия положительных результатов". Отсюда справедливо следует вывод о том, что и все оперативно-розыскные материалы (100%), все дела оперативного учета, заведенные в поднадзорных подразделениях, должны быть проверены в определенный (отчетный) период. Однако, исходя из практического опыта, можно утверждать, что задача по качественной проверке всех оперативно-розыскных материалов, находящихся в производстве служб, осуществляющих ОРД, невыполнима даже за период, равный одному году. Практика показывает, что за год проверяется примерно от 25% до 30% от количества всех находящихся в производстве оперативно-розыскных материалов. При этом оперативно-розыскные материалы по нераскрытым тяжким и особо тяжким преступлениям против личности, по розыску скрывшихся преступников и

пропавших без вести лиц в соответствии с приказами и указаниями прокуроров субъектов Федерации проверяются ежемесячно или ежеквартально.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что при существующей системе надзора за исполнением законодательства об ОРД за год охватывается в лучшем случае примерно 25 - 30% этой сферы деятельности, которая по своей природе во многом состоит из действий, направленных на ограничение прав граждан (на неприкосновенность частной жизни и всех составляющих этой неприкосновенности - личной и семейной тайны, тайны корреспонденции, тайны телефонных переговоров, жилища и т.д.). Будет ли спокоен гражданин, если ему скажут, что при осуществлении оперативно-розыскной деятельности соблюдение его прав и свобод прокуратуры в силах обеспечивать только на 25 - 30%?

Проблема третья: отсутствие достаточно полных и подробно регламентированных полномочий у прокурора по осуществлению надзорных функций за исполнением законодательства об ОРД.

В соответствии со ст. 30 Закона о прокуратуре полномочия уполномоченного прокурора устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством и другими федеральными законами РФ. Ведомственные приказы могут только конкретизировать порядок и условия их реализации.

Однако УПК РФ в действующей редакции не устанавливает полномочий прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД. Других федеральных законов, на положения которых дается ссылка в ст. 30 Закона о прокуратуре, определяющих полномочия уполномоченных прокуроров, не принято. В свою очередь, ст. 21 ФЗ об ОРД определяет исключительно круг оперативно-служебных и учетно-регистрационных документов, которые могут быть истребованы и изучены уполномоченным прокурором, не раскрывая при этом способы выявления нарушений законности и акты реагирования на выявленные нарушения законности. Практика идет по пути использования при проведении проверок в

поднадзорных оперативно-розыскных органах надзорных полномочий, закрепленных в ст. ст. 22, 27 и 33 Закона о прокуратуре. Порядок и условия их реализации конкретизируются в ведомственном Приказе Генерального прокурора РФ от 21 декабря 2007 г. N 207. Уполномоченный прокурор вправе использовать только те акты прокурорского реагирования, которые предусмотрены нормами Закона о прокуратуре: протест, представление, предостережение. Выявив незаконное и необоснованное решение оперативно-розыскного органа, он направляет протест или вносит представление должностному лицу, уполномоченному устранить выявленные нарушения. Кроме того, согласно п. 7 и пп. "в" п. 9 Приказа Генерального прокурора РФ от 21 декабря 2007 г. N 207 уполномоченный прокурор может предъявить письменные требования и дать поручения по делам оперативного учета и иным оперативно-служебным материалам об устранении нарушений закона, которые по тексту Приказа не являются актами прокурорского реагирования. Возникает вопрос о юридической природе права направлять обязательные для исполнения поднадзорными органами требования и поручения, предоставленного уполномоченному прокурору ведомственным Приказом. Возможная ссылка на положения ч. 4 ст. 21 УПК в этой ситуации представляется не совсем корректной, поскольку в этой норме говорится о полномочиях прокурора, установленных УПК РФ. Однако полномочия прокурора в досудебном производстве, установленные ст. 37 УПК, не регламентируют объем его прав при осуществлении надзора за законностью ОРД. В силу законодательных изменений норм УПК и ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" правовая основа дачи прокурором указаний по уголовным делам и делам оперативного учета полностью утрачена (см. ст. 8 ФЗ от 24 июля 2007 г. N 214-ФЗ). В то же время существует потребность компенсировать утрату этого полномочия, что, безусловно, требует законодательного закрепления права прокурора направлять требования и поручения оперативно-розыскным органам. Полагаем, что до внесения таких законодательных изменений было бы

целесообразно издание совместного указания Генеральной прокуратуры РФ и правоохранительных органов - субъектов ОРД, в котором следует регламентировать порядок взаимодействия уполномоченного прокурора с оперативно-розыскными подразделениями при осуществлении им надзорной деятельности и реализации предоставленных полномочий.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства об оперативно-розыскной деятельности был бы гораздо более эффективным, если бы прокурор был наделен большим объемом законодательно установленных полномочий при осуществлении данного надзора. К сожалению, в рассматриваемой сфере он не наделен правом самостоятельной отмены незаконных и необоснованных решений органов, осуществляющих ОРД. На практике масса нарушений законности связана с процедурой заведения и прекращения дел оперативного учета и производства по ним. Если уполномоченный прокурор должен "способствовать достижению задач ОРД", то почему тогда заведение дел оперативного учета не согласовывается с прокурором? Более того, он даже не уведомляется о заведении таких дел. Дать указание о заведении дела оперативного учета при наличии такой необходимости прокурор также не вправе. Почему при прекращении дела оперативного учета оно может спокойно оказаться в архиве, избежав проверки прокурором, так как, согласно существующим требованиям, прокурор не обязан проверять все 100% дел? Почему, скажем, дознаватели в ходе предварительного расследования поставлены под более жесткий контроль, чем оперативные уполномоченные? Неужели субъекты процессуальной деятельности делают больше ошибок, чем оперативные сотрудники, подчас не имеющие юридического образования? Поэтому, с нашей точки зрения, целесообразно более активное участие прокурора в установлении законности ОРД путем согласования с ним решений о заведении или прекращении дел оперативного учета. Таким образом, удалось бы существенно сократить случаи необоснованного заведения и прекращения дел оперативного учета, нарушения сроков при их заведении, а также

допускаемые при осуществлении ОРД иные злоупотребления.

Четвертая проблема: ограниченность актов прокурорского реагирования при осуществлении надзора за исполнением законодательства об ОРД и их низкая эффективность.

Сохранившийся арсенал средств воздействия на поднадзорные оперативно-розыскные службы, предоставленный уполномоченному прокурору, носит традиционный характер и формально выражен в трех составляющих: протест, представление и предостережение.

1. Принесение протеста используется как акт прокурорского реагирования в случае выявления необоснованного решения о заведении либо прекращении дела оперативного учета, другого незаконного решения органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность. При этом вызывает сомнение правомерность применения данного акта реагирования на решения о заведении или прекращении дела оперативного учета, поскольку обозначенные решения не относятся к правовым актам. Следует признать, что большинством прокуроров этот вид реагирования на практике используется редко, что свидетельствует в том числе об их неподготовленности к осуществлению данного вида надзора и неумении выявить незаконные решения либо о формальном подходе к проверкам.

2. Внесение представлений на допущенные нарушения законодательства об ОРД - еще одна форма прокурорского реагирования. Представления, направляемые районными прокурорами руководителям районных управлений и отделов внутренних дел либо руководителям межрайонных отделов органов ФСКН, порой остаются без должной реакции. Как правило, причиной внесения представлений является отсутствие надлежащей оперативно-розыскной работы, проводимой без использования всех имеющихся полномочий, сил и средств, предоставленных оперативным службам, отсутствие требуемого ведомственного контроля. Руководители поднадзорных органов, получив такие представления, обязаны устранить выявленные нарушения, решить вопрос о дисциплинарной ответственности

виновных сотрудников и в месячный срок сообщить о принятых мерах прокурору, внесшему представление. Однако практика показывает, что руководители районных звеньев органов, уполномоченных на осуществление ОРД, не только не в полной мере выполняют требования прокурора, но и просто их игнорируют. В ответах на представления указывают, что ограничились обсуждением на оперативном совещании, а к виновным сотрудникам мер не приняли, так как те ранее уже были наказаны за аналогичные нарушения. Многие районные прокуроры "проглатывают" такие ответы и опускают руки, не желая портить отношения внутри района. Такое прокурорское реагирование - пустое бумаготворчество. Поэтому при отсутствии должной реакции руководителей оперативных служб на местах горрайспецпрокуроры должны инициировать направление представлений в адрес областных управлений оперативных служб через прокуратуры субъектов Федерации, требуя восстановления законности и привлечения к ответственности руководителей районных подразделений. Отсюда действует правило - эффективность любого представления возрастает, если наряду с нерадивыми исполнителями инициируется привлечение к ответственности и их руководителей, не осуществивших надлежащий ведомственный контроль.

3. Предостережение прокурора как акт прокурорского реагирования может быть объявлено руководителю оперативного подразделения в случае выявления обстоятельств, которые могут привести к нарушению законов. Этот акт реагирования используется достаточно редко. Однако практика знает примеры объявления предостережений в случаях отказа в предоставлении прокурору для проверки оперативно-розыскных материалов.

Отсутствие должной реакции на акты реагирования прокурора у поднадзорных служб вызвано рядом причин. Во-первых, многие руководители служб, осуществляющих ОРД, при обсуждении данного вопроса высказываются о ненужности прокурорского надзора, вообще считая его лишним, мешающим нормальной оперативно-розыскной деятельности, утверждая, что он, по сути, только подменяет ведомственный контроль.

Вместе с тем, декларируя такой подход, они явно лукавят, и истинным мотивом негативного отношения к прокурорскому надзору является ограничение их управленческой власти, что многими руководителями этих служб воспринимается крайне болезненно. Во-вторых, у оперативных служб существует острая нехватка квалифицированных кадров. Не секрет, что штаты оперативно-розыскных подразделений не укомплектованы в должной мере, условия работы остались на уровне прошлого тысячелетия, оперуполномоченные сотрудники уголовного розыска, особенно в территориальных горрайорганах внутренних дел, в абсолютном большинстве не имеют достаточного опыта оперативной работы, не справляются со своими обязанностями, но заменить их нечем. Многие оперативные сотрудники имеют одновременно несколько дисциплинарных взысканий, и стимулировать их новым наказанием тоже не всегда удастся.

В конечном счете исполнению требований прокурора, которые содержатся в актах прокурорского реагирования, препятствует также пробельность в ведомственной регламентации, поскольку ведомственные приказы по линии ОРД как МВД России, так и других правоохранительных ведомств не определяют механизма рассмотрения и реализации актов прокурорского реагирования. Изменить сложившееся положение только актами прокурорского реагирования невозможно, поскольку необходимо также понимание этой проблемы руководителями оперативных служб и желание с их стороны добиться позитивных перемен.

По результатам изложенного следует констатировать, что прокурорский надзор за законностью в ОРД имеет существенную специфику и особое значение, что служит основанием поддержать предложения о законодательном придании ему статуса самостоятельной отрасли надзора. В настоящее время подобная точка зрения получает все большее распространение и понимание среди специалистов и практиков. Действительно, организация и методика надзорной деятельности здесь существенно отличаются от надзора в досудебных стадиях уголовного

процесса, что требует создания адекватных условий его осуществления.

Информация для оформления библиографической ссылки на данную публикацию:

Дытченко Г., Никитин Е. Проблемы организации надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности // Законность. 2008. № 10.