

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

С.И. ЗАХАРЦЕВ, А.М. ПАХУНОВ

Захарцев Сергей Иванович, доктор юридических наук, доцент.

Пахунов Артур Михайлович, соискатель Калининградского юридического института МВД России.

В статье рассматриваются вопросы организации прокурорского надзора за деятельностью служб и подразделений, проводящих оперативно-розыскные мероприятия.

Ключевые слова: прокурорский надзор, организация, оперативно-розыскная деятельность.

The article considers the issues of organization of procurator's supervision of activities of services and subdivisions carrying out operative-search measures.

Key words: procurator's supervision, organization, operative-search activities.

Ныне действующий Закон об ОРД не обошел вниманием сферу прокурорского надзора. Статья 21 этого Закона регламентировала прокурорский надзор за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, указав, что надзор за исполнением законов Российской Федерации органами ОРД осуществляют Генеральный прокурор и уполномоченные им прокуроры. Появление понятия "уполномоченный прокурор" предопределило ограничение круга прокуроров, надзирающих за

законностью в сфере ОРД. Такое ограничение связано со спецификой тактических приемов, методов и средств, применяемых при осуществлении указанной деятельности, сведения о которых составляют государственную тайну.

Перед назначением на должность, связанную с надзором за ОРД, прокурорам в установленном порядке оформляется допуск к сведениям, составляющим государственную тайну. В случае если прокурор в силу установленных законом причин не может быть допущен к сведениям, составляющим государственную тайну, к осуществлению надзора за ОРД он не допускается.

Деятельность уполномоченных прокуроров в равной степени должна способствовать как обеспечению гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина, 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 уголовного наказания, а также розыску без вести пропавших граждан. Иначе говоря, прокурор должен принимать все необходимые меры для того, чтобы ни одно преступление не осталось нераскрытым и ни одно виновное лицо не избежало установленной законом ответственности. Прокурорский надзор должен быть занят не только проверкой законности действий субъектов ОРД, но и оказанием им со стороны прокуратуры необходимой помощи.

Проверка исполнения субъектами ОРД закона **может проводиться:**

- в случаях обращений граждан, юридических и должностных лиц;
- по результатам изучения материалов уголовных дел о нераскрытых преступлениях или при поступлении информации о ненадлежащем реагировании на поручение следователя, руководителя следственного органа, органа дознания или определение суда по уголовным делам, находящимся в производстве данного субъекта, а также в связи с ненадлежащим исполнением требований и поручений уполномоченного прокурора;

- в плановом порядке, в том числе по указанию вышестоящего прокурора;

- в других случаях, с учетом состояния законности в этой сфере деятельности и отсутствия положительных результатов по выявлению подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, при раскрытии преступлений, розыске обвиняемых или подозреваемых по уголовным делам и лиц, без вести пропавших.

Закон предусматривает определенные **исключения из прокурорского надзора**:

- сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, а также о лицах, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, представляются соответствующим прокурорам только с письменного согласия перечисленных лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности;

- законность привлечения граждан к содействию на конфиденциальной основе и соблюдение при этом принципа добровольного сотрудничества с органами, осуществляющими ОРД, проверяются исключительно при наличии жалоб граждан;

- оперативно-служебные документы (оперативные материалы) об осуществлении органами ФСБ оперативно-розыскных мероприятий в рамках контрразведывательной деятельности можно истребовать только в случаях проведения проверок в порядке надзора по поступившим в прокуратуру материалам, информации и обращениям граждан, свидетельствующим о нарушении этими органами законодательства Российской Федерации;

- сведения об организации, тактике, методах и средствах осуществления контрразведывательной и разведывательной деятельности органов безопасности в предмет прокурорского надзора не входят;

- в ходе надзорных мероприятий в Службе внешней разведки РФ и органе внешней разведки Министерства обороны РФ могут изучаться только

те оперативно-служебные документы, которые связаны с обеспечением собственной безопасности указанных органов.

Сведения об осуществлении оперативно-розыскной деятельности, как правило, отражаются в соответствующих делах **оперативного учета (ДОУ)**. Поэтому уполномоченные прокуроры в ходе надзора обязательно должны проверять законность, обоснованность и соблюдение установленного порядка заведения ДОУ, сроков и правил их ведения. В практической деятельности встречаются также факты несоблюдения сроков прекращения ведения ДОУ, что является нарушением: согласно Закону об ОРД, оперативная проверка должна быть прекращена в случае решения конкретных задач ОРД или при установлении обстоятельств, свидетельствующих об объективной невозможности их решения.

Кроме того, предметом прокурорского надзора являются:

- соблюдение обязательной регистрации ДОУ и других оперативно-служебных материалов, законность постановки и снятия с оперативного и иных видов учета лиц, в отношении которых заводились такие дела и материалы;

- наличие полномочий у лиц, осуществляющих ОРД, а также принимающих решения о заведении, продлении сроков и прекращении ведения ДОУ и иных оперативно-служебных материалов, проведении ОРМ, представлении результатов ОРД следователю, руководителю следственного органа, органа дознания или в суд;

- отсутствие фактов, свидетельствующих об укрытии преступлений и незаконном освобождении от уголовного преследования.

При проведении надзора следует учитывать, что, в отличие от возбуждения уголовного дела, факт заведения ДОУ в отношении конкретного лица не является основанием для ограничения его конституционных прав и свобод, а также законных интересов.

Осуществляя надзор за законностью **проведения оперативно-розыскных мероприятий**, прокурор должен обращать внимание на

соответствие ОРМ целям и задачам ОРД, законность и обоснованность решений об их проведении или прекращении. Как показывают материалы уголовных дел в отношении сотрудников органов внутренних дел, имеются, увы, случаи проведения ОРМ не для решения указанных задач, а в личных целях. Так, встречаются факты наблюдения за женами и любовницами, прослушивания телефонных переговоров бизнесменов по заказу их конкурентов, сбора компрометирующей информации в интересах частных лиц, иные вопиющие нарушения закона. Подобные действия должны немедленно пресекаться, а виновные в их совершении - привлекаться к ответственности. Поэтому, осуществляя надзор, прокурор должен видеть конкретную цель проведения ОРМ, не забывая проверять и обоснованность прекращения того или иного мероприятия.

Кроме перечисленного прокурор должен следить за тем, чтобы органы, осуществляющие ОРД:

- не проводили ОРМ в интересах какой-либо политической партии, общественного или религиозного объединения;

- не принимали негласного участия в работе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в деятельности зарегистрированных в установленном порядке и незапрещенных политических партий, общественных и религиозных объединений в целях оказания влияния на характер их деятельности;

- не разглашали сведения, затрагивающие неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя граждан, которые стали известными в процессе проведения ОРМ, без согласия граждан, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

В соответствии с ч. 9 ст. 8 Закона об ОРД прокурор должен следить за тем, чтобы обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушивание телефонных переговоров и

снятие информации с технических каналов связи не проводились по следующим основаниям:

- для допуска к сведениям, составляющим государственную тайну;
- для допуска к работам, связанным с эксплуатацией объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей среды;
- для допуска к участию в оперативно-розыскной деятельности или доступа к материалам, полученным в результате ее осуществления;
- для установления или поддержания с лицом отношений сотрудничества при подготовке и проведении оперативно-розыскных мероприятий;
- для выдачи разрешений на частную детективную и охранную деятельность.

Прокурор должен проверять законность и обоснованность изъятия в ходе проведения ОРМ предметов, материалов и сообщений, а также фактов прерывания услуг связи. Прерывать предоставление услуг связи допустимо в случае возникновения непосредственной угрозы жизни и здоровью лица, а также угрозы государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации.

Согласно ст. 7 Закона об ОРД, к основаниям проведения ОРМ относятся в том числе:

- поручения следователя, руководителя следственного органа, органа дознания или определения суда по уголовным делам, находящимся в их производстве;
- запросы других органов, осуществляющих ОРД;
- запросы международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств в соответствии с договорами Российской Федерации.

Следует отметить, что нарушения сроков исполнения таких запросов и поручений типичны практически для всех органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Указанные нарушения прокурор

должен решительно пресекать.

Для фиксации результатов ОРМ нередко используются информационные системы, видео- и аудиозапись, фотосъемка, а также другие технические и иные средства. Обязательным условием дозволенности применения указанных средств является их безвредность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей среды. Вопрос о том, не наносят ли используемые технические средства вреда людям, в том числе сотрудникам правоохранительных органов, также должен находиться в поле зрения прокурора.

Заслуживают внимания некоторые отдельные вопросы прокурорского надзора за законностью использования результатов ОРД в уголовных делах. Повторим, что полученные с нарушением закона результаты ОРД не удовлетворяют требованиям, предъявляемым УПК РФ к доказательствам в части допустимости, и поэтому, согласно п. 3 ч. 2 ст. 75 и ст. 89 УПК, не могут использоваться в уголовном судопроизводстве. Мнение о допустимости использования незаконных результатов ОРД в уголовном процессе, высказанное некоторыми авторами, было осуждено как учеными, так и практическими работниками. Однако нужно иметь в виду, что указанное ошибочное мнение было растиражировано в учебной литературе по ОРД, на которой выучились оперативники, искренне убежденные в возможности представления в уголовное дело незаконно полученных результатов. В связи с этим прокурор, осуществляя надзор, должен тщательно проверять, соблюдены ли установленные Законом об ОРД правила получения результатов оперативно-розыскной деятельности и не допущено ли фальсификации указанных результатов.

К названной проблеме тесно примыкают поднадзорные прокуратуре вопросы законного представления результатов ОРД в уголовный процесс. Так, копия постановления о представлении результатов ОРД в обязательном порядке должна храниться в соответствующем деле оперативного учета, а в случае его отсутствия - в материалах специального номенклатурного дела.

В соответствии с Приказом Генпрокуратуры РФ от 21 декабря 2007 г. N 207, уполномоченный прокурор в ходе и по результатам проведения проверок, а также при восстановлении нарушенных прав и свобод граждан и устранении иных нарушений закона, допущенных должностными лицами органов, осуществляющих ОРД, **обязан** в том числе:

- знакомиться с подлинными оперативно-служебными документами, включая ДОУ, материалы о проведении ОРМ с использованием оперативно-технических средств, учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения ОРМ;

- получать объяснения от должностных лиц и сотрудников органов, осуществляющих ОРД, по поводу выявленных нарушений закона;

- предъявлять требования и давать поручения по ДОУ и иным оперативно-служебным материалам об устранении нарушений закона;

- решать вопрос об опротестовании незаконных и необоснованных постановлений руководителей органов, осуществляющих ОРД;

- ставить вопрос об отмене незаконных и необоснованных постановлений следователя (органа дознания) о возбуждении уголовного дела, вынесенных в порядке реализации результатов ОРД;

- решать вопрос об опротестовании противоречащих закону правовых актов руководителей органов, осуществляющих ОРД;

- решать вопрос о внесении представлений об устранении нарушений закона, допущенных сотрудниками и должностными лицами органов, осуществляющих ОРД, с требованием их отстранения от дальнейшего участия в проведении ОРМ по конкретным делам оперативного учета и иным оперативно-служебным материалам, а также прекращения проведения оперативно-розыскных мероприятий, ведения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов;

- при выявлении в ходе проверки повода и основания для возбуждения уголовного дела, предусмотренных ст. 140 УПК РФ, ставить вопрос о

вынесении мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам допущенных нарушений уголовного законодательства.

Уполномоченным прокурорам надлежит, используя предоставленные им полномочия, пресекать нарушения прав и законных интересов физических и юридических лиц при осуществлении ОРД, принимать своевременные меры к их восстановлению, возмещению причиненного вреда и (при наличии оснований) привлечению виновных должностных лиц и сотрудников к установленной законом ответственности.

В случаях незаконного отказа от выполнения требований уполномоченных прокуроров в зависимости от обстоятельств следует рассматривать это как невыполнение требований прокурора или воспрепятствование его законной деятельности. Прокурор в такой ситуации, при наличии оснований, должен принимать меры для привлечения виновных к предусмотренной законом ответственности.

В ходе надзора прокурору приходится решать не только вопросы о законности проведения ОРМ и ведения дел оперативного учета. В практической работе встречаются случаи обращения к прокурору и сотрудников органов, осуществляющих ОРД. Например, согласно ч. 5 ст. 16 Закона об ОРД время выполнения упомянутыми сотрудниками специальных заданий в организованных преступных группах, а также время их службы в должностях штатных негласных сотрудников указанных органов подлежат зачету в выслугу лет для назначения пенсии в льготном исчислении. В случае неправильного исчисления пенсии сотрудники обращаются с жалобой к надзирающему прокурору.

Теперь нам хотелось бы обратить внимание на следующее.

Рассмотренные выше требования Закона об ОРД и Приказа Генпрокуратуры РФ о прокурорском надзоре за ОРД в практической работе постоянно вызывают вопросы, а иногда и конфликты. В основе этих

конфликтов лежит прежде всего проблема пределов прокурорского надзора и полномочий прокурора при осуществлении ОРД.

Определенная вина за сложившуюся ситуацию лежит на законодателе. В первой редакции Закона об ОРД (1995 г.) сведения об организации, тактике, методах и средствах осуществления оперативно-розыскной деятельности в предмет прокурорского надзора не входили. Кроме того, согласно ч. 2 ст. 21 названного Закона, прокурор был вправе знакомиться только с оперативно-служебными документами, послужившими основанием для проведения ОРМ. Однако уже через четыре года эти положения были кардинально пересмотрены законодателем. Из ст. 21 Закона об ОРД были исключены положения о том, что к предмету прокурорского надзора не относятся сведения об организации, тактике, методах и средствах ОРД. В названную статью были внесены и другие изменения. Так, в настоящее время по требованию прокуроров руководители органов, осуществляющих ОРД, представляют им оперативно-служебные документы, включающие дела оперативного учета, материалы о проведении ОРМ с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок проведения ОРМ. Соответствующие изменения были внесены и в Закон "О прокуратуре Российской Федерации". Как видим, за весьма непродолжительную историю существования прокурорского надзора его пределы были существенно изменены. Такая непоследовательность законодателя позволяет предположить, что и нынешняя редакция законов не станет последней.

Мнения, а точнее сомнения, оперативных сотрудников относительно пределов прокурорского надзора сводятся к нескольким основным пунктам.

Во-первых, профессионально подготовленный прокурор в ряде случаев может вычислить лицо, от которого получена информация о преступлении, иначе говоря, установить лицо, оказывающее содействие органам, осуществляющим ОРД. Таким образом, прокурорский надзор может

нарушить один из главных принципов ОРД - конфиденциальность взаимоотношений между органом, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, и лицом, оказывающим ему содействие. Последствия такой ситуации комментариев не требуют.

Во-вторых, по мнению оперативников (а это мнение основано на Законе "О прокуратуре Российской Федерации"), задача прокурора заключается именно в надзоре за соблюдением законов. Если нарушения закона нет, то прокурор не вправе как-либо реагировать на имеющиеся недостатки в работе, так как реагирование на упущения в работе - прерогатива руководства субъектов ОРД.

В-третьих, среди уполномоченных прокуроров редко встречаются люди, понимающие все механизмы и нюансы оперативной работы. Это иногда приводит к недопониманию между прокурорами и сотрудниками, осуществляющими ОРД.

Однако рассматриваемая проблема имеет и обратную сторону.

Во-первых, имеется достаточно фактов нарушения законов в ходе проведения ОРД. Эти факты выявляют главным образом именно сотрудники прокуратуры. Отсутствие прокурорского надзора или недостаточная принципиальность прокурора может привести и приводит к нарушению прав человека, противоправным деяниям и даже преступлениям со стороны оперативников. Опыт объективно свидетельствует о том, что, как только пропадает надзор со стороны, сразу появляются серьезные нарушения <1>. Для выявления таких фактов прокурору необходимо иметь возможность достаточно полно ознакомиться с материалами ОРД.

<1> Значению прокурорского надзора и опыту его проведения посвящены следующие работы: Рохлин В.И. Избранное. СПб., 2001; Он же. Прокурорский надзор: защита прав человека. СПб., 2001; Он же. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб., 2003.

Во-вторых, прокуратура осуществляет надзор за законодательством. В законодательство входят и ведомственные приказы, и инструкции, с которыми прокурор имеет право знакомиться. Если грубо нарушаются ведомственные приказы, допустимо ли вмешательство прокурора? Если, согласно данным опросов прокуроров, по некоторым делам оперучета в органах внутренних дел работа вообще не ведется, требует ли это прокурорского реагирования? Если дело оперучета состоит лишь из постановления о его заведении и плана работы, а ведомственный контроль фактически не осуществляется, должен на это реагировать прокурор?

В-третьих, в некоторых вопросах эффективность прокурорского надзора по-прежнему невелика. Так, в ряде субъектов ОРД стала распространенной практика увольнений по собственному желанию оперативных сотрудников, якобы причастных к совершению противоправной деятельности. Прокурор должен решительно пресекать порождаемые подобными увольнениями факты нарушений закона. Если оперативные сотрудники виновны в совершении преступлений, то необходимо принимать меры по их привлечению к уголовной ответственности. Если же сотрудники невиновны либо их вина не доказана, необходимо ставить вопрос о привлечении уволивших их лиц к ответственности, в том числе и уголовной. Практика рассмотрения прокурорами подобных случаев пока недостаточна.

Таким образом, в Закон об ОРД необходимо внести дополнительные статьи, четко регламентирующие статус прокурора по надзору за оперативно-розыскной деятельностью. Аналогичные изменения следует внести и в Закон "О прокуратуре Российской Федерации", поскольку положения Законов должны соотноситься между собой. Подготовить указанный законопроект требуется не внутри какого-либо одного ведомства, а с помощью межведомственной комиссии.

Информация для оформления библиографической ссылки на данную публикацию:

Захарцев С.И., Пахунов А.М. Организация прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью // Российский следователь. 2012. N 9. С. 37 - 40.