

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Ю.В. ОВСЯННИКОВА

Овсянникова Юлия Валерьевна, инспектор группы информационного обеспечения штаба ОМВД России по Иркутскому району.

В статье рассматриваются теоретические и правовые вопросы, касающиеся полномочий прокурора и содержания предмета прокурорского надзора за исполнением законов органами и должностными лицами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Автор акцентирует внимание на значимости полномочий прокурора и средств прокурорского реагирования на нарушения прав и свобод граждан при осуществлении оперативно-розыскной деятельности. Кроме этого, исследуются различные аспекты осуществления прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод граждан органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, их правовая основа.

Ключевые слова: прокурорский надзор, оперативно-розыскная деятельность, права и свободы граждан, прокуратура.

Prosecutor's monitoring in provision of rights and freedoms of man and citizen in carrying out of operational-search measures

Ju.V. Ovsyannikova

Ovsyannikova Julia V., The inspector of group information Maintenance of staff Department of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation of Russia on Irkutsk area.

In article the theoretical and legal questions, concerning powers of the public prosecutor and a content of subject matter of public prosecutor's supervision of execution of laws by bodies and the officials who are carrying out operatively-search activity are considered. The author brings to a focus to the importance of powers of the public prosecutor and means of public prosecutor's reaction for infringements of the rights and freedom of citizens at realization of operatively-search activity. Except for this realization of public prosecutor's supervision of compliance with the rights and freedom of citizens bodies studying operatively-search activity, their legal basis.

Key words: public prosecutor's supervision, operatively-search activity, the rights and freedom of citizens, prosecutor's office.

Предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, включает в себя соблюдение ими прав и свобод человека и гражданина. Законодатель не определил четко полномочия прокурора и средства прокурорского надзора, используемые им в ходе надзора за соблюдением прав и свобод граждан при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, что позволяет прокурорам, исходя из единства прокурорского надзора, использовать при осуществлении ими надзора за соблюдением прав и свобод в сфере оперативно-розыскной деятельности полномочия и средства.

Осуществляя надзор за соблюдением прав и свобод граждан органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушенных правах граждан, разъясняет пострадавшим порядок их защиты; принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба, при этом

использует полномочия.

Одной из гарантий, обеспечивающих точное и единообразное исполнение законов на территории Российской Федерации всеми государственными органами, является прокурорский надзор. Следует отметить, что надзор за оперативно-розыскной деятельностью - весьма специфический вид деятельности органов прокуратуры, поскольку его осуществляет строгий круг субъектов - уполномоченные работники прокуратуры, а объект и предмет надзора отнесены законом к разделу служебной и государственной тайны. Правовой основой надзора в сфере оперативно-розыскной деятельности является Федеральный закон от 12 августа 1995 г. N 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации". Действие подзаконных правовых актов, издаваемых генеральным прокурором Российской Федерации, не распространяется на сотрудников органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Так, ч. 1 ст. 17 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" гласит, что генеральный прокурор Российской Федерации издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, полномочия и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников. Кроме того, согласно ч. 2 ст. 30 данного Закона, генеральный прокурор РФ может издавать указания лишь по вопросам дознания, не требующим законодательного регулирования. В связи с этим приказы генерального прокурора РФ по вопросам прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью (например, Приказ Генпрокуратуры РФ от 15 февраля 2011 г. N 33 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности") распространяются только на прокурорских работников.

В частности, п. 5 Приказа обязывает проверки исполнения законов при

осуществлении оперативно-розыскной деятельности проводить:

а) по обращениям граждан, юридических и должностных лиц;

б) по результатам изучения материалов уголовных дел о нераскрытых преступлениях или при поступлении информации о ненадлежащем исполнении поручения следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, органа дознания по уголовным делам и материалам проверки сообщения о преступлении или решения суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, а также в связи с ненадлежащим исполнением требований уполномоченного прокурора;

в) в плановом порядке, в том числе по указанию вышестоящего уполномоченного прокурора;

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

Кроме того, при предоставлении оперативно-служебных документов прокурору следует строго соблюдать требования п. п. 66 - 72 Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2010 г. N 63. Вместе с тем руководители органов прокуратуры должны создать условия, обеспечивающие защиту от разглашения сведений, содержащихся в предоставленных прокурору оперативно-служебных документах, в максимально возможной степени исключая утечку секретной информации.

Мы разделяем мнение В.И. Рохлина о том, что "надзор за соблюдением прав и свобод в сфере оперативно-розыскной деятельности есть частный случай или одна из составляющих надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В то же время при защите прав и свобод человека и гражданина используются все отрасли прокурорского надзора..." <1>.

<1> Рохлин В.И. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Курс лекций. СПб.: Изд-во С.-Петербург. юрид. ин-та Генеральной прокуратуры РФ, 1998. С. 41.

Как отмечается в литературе, особенности оперативно-розыскной деятельности и специфика защиты прав и свобод, затрагиваемых в процессе ее осуществления, влекут за собой отличия в реализации полномочий прокурора по надзору за соблюдением в этой сфере <2>. Эти отличия состоят в том, что прокурор не может ограничиваться лишь проверкой доводов поступивших жалоб, поскольку недостаточна осведомленность большинства населения страны о правах человека и гражданина, особенно предусмотренных конституционными правовыми нормами, к ним можно отнести отдельные нормы ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" и ведомственных нормативных актов о методах и средствах их защиты. В результате граждане во многих случаях не понимают, что нарушены их права. По существу, единственным средством правозащиты в таких случаях являются органы прокуратуры, опротестовывающие по своей инициативе и добивающиеся отмены правовых актов, нарушающих права людей <3>.

<2> См., напр.: Егоров Ю.Н., Жигалов Н.Ю. Право и мораль в оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел: Монография. Иркутск: Восточно-Сибирский институт МВД России, 2005.

<3> Колоколов Н.А. Жалоба на решения и действия полиции в рамках оперативно-розыскной деятельности: судебная практика не выдерживает критики // Российский следователь. 2015. N 7. С. 46 - 49.

По мнению И.В. Литвиновой, наиболее характерным основанием проверки соблюдения прав и свобод граждан в сфере оперативно-розыскной деятельности являются жалобы граждан, которые могут быть разделены на

следующие группы в зависимости от характера прав, нарушенных (затронутых) при осуществлении оперативно-розыскной деятельности:

- связанные с нарушением конституционных прав на неприкосновенность жилища, на личную и семейную тайну, неприкосновенности частной жизни, на тайну корреспонденции (о проведении оперативно-розыскных мероприятий, нарушающих эти права), о разглашении сведений, затрагивающих неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя без согласия лица;

- связанные с нарушениями или действиями, приведшими к нарушению иных прав и свобод: об истребовании сведений о полученной о лице информации при проведении оперативно-розыскных мероприятий; об отказе оперативно-розыскного органа в предоставлении сведений о получении о нем информации; о неполном предоставлении сведений о полученной о нем информации;

- связанные с оказанием содействия органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность: о привлечении к содействию органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, на контрактной основе лиц несовершеннолетних либо недееспособных; о привлечении к содействию на контрактной основе депутатов, судей, прокуроров, адвокатов, священнослужителей и полномочных представителей официально зарегистрированных объединений; о привлечении к уголовной ответственности лиц, сотрудничавших с оперативно-розыскными органами; о привлечении к сотрудничеству с применением угроз, насилия, шантажа <4>.

<4> Литвинова И.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при осуществлении оперативно-розыскной деятельности: Дис. ... к.ю.н. СПб., 2001. С. 171.

В основе проверки первых двух категорий (видов) жалоб лежит необходимость дать оценку с точки зрения соответствия требованиям закона

осуществления оперативно-розыскных мероприятий, в том числе и с позиции соответствия их проведения целям и задачам оперативно-розыскной деятельности <5>.

<5> Там же. С. 172.

С позиции конституционной нормы (ст. 21 Конституции РФ), запрещающей насилие над личностью, прокурор может проверять жалобу о принуждении к сотрудничеству на конфиденциальной основе. Если от гражданина поступает жалоба о принуждении его к согласию на конфиденциальное сотрудничество с применением недозволённых методов (использования компрометирующих материалов, угрозы разглашения порочащих сведений и т.п.), прокурор обязан проверить соблюдение закона. В данной ситуации прокурор обязан стоять на букве закона и ему надлежит не только проверить соблюдение закона, но и осуществить надзор за исполнением законов, охраняющих права и свободы человека и гражданина.

По этому поводу Л.А. Буторин пишет, что задачей прокурора является выяснение, обеспечено ли при проведении оперативно-розыскной деятельности соблюдение прав человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, неприкосновенность жилища и тайны корреспонденции; нацелены ли на решение задач, предусматриваемых Законом "Об оперативно-розыскной деятельности", проводимые мероприятия, надлежит ли обеспечено право на ознакомление лица, виновность которого в совершении преступления не доказана, на ознакомление с полученными о нем сведениями, разъяснена ли ему возможность обжаловать действия правоохранительного органа в суд и т.д. <6>. С этим сложно не согласиться, однако из изложенного не совсем понятно, а что же следует прокурору предпринять, если он выявит факты нарушения права гражданина в свете Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ "О персональных данных", виновность которого в совершении

преступления не доказана, либо факты неразъяснения порядка обжалования в суд действий (бездействия) органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность? Считаю, что следует поддержать И.В. Литвинову в том, что "эта обязанность возложена на прокурора ч. 1 ст. 27 ФЗ "О прокуратуре Российской Федерации" <7>. Но одновременно сложно признать достаточно аргументированной позицию А.А. Чувилева о том, что "если... лицо требует сообщить ему сведения, полученные в результате оперативно-розыскных мероприятий, нарушивших его права, то прокурор может ограничиться разъяснением заявителю возможности непосредственного обращения с этой целью в оперативно-розыскной орган и в суд" <8>, так как в этом случае прокурор, по сути, лишает этих людей возможности защиты.

<6> Буторин Л.А. Прокурорский надзор за ОРД // Законность. 1999. N 10. С. 5.

<7> Литвинова И.В. Указ. соч. С. 180.

<8> Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. М., 1999. С. 30.

Задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, следует определять, исходя из целей деятельности прокуратуры, закрепленных в ФЗ "О прокуратуре Российской Федерации".

В сфере надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности прокурор не обладает властно-распорядительными полномочиями, как в досудебных стадиях уголовного процесса. Прокурор не наделен правом самостоятельной отмены незаконных и необоснованных решений органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Уполномоченный прокурор в ходе проведения проверок, а также при восстановлении нарушенных прав и свобод граждан и устранении иных нарушений закона, допущенных должностными лицами органов,

осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, должен знакомиться с подлинными оперативно-служебными документами, включающими в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий, а также иные оперативно-служебные документы, необходимые для осуществления надзора за исполнением ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности"; требовать письменные объяснения от должностных лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность и допустивших при этом нарушения закона; давать письменные указания об осуществлении тех или иных оперативно-розыскных мероприятий либо требовать их прекращения; опротестовывать незаконные и необоснованные постановления руководителей органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, в том числе и о передаче результатов оперативно-розыскной деятельности следователю (органу дознания, в суд); отменять незаконные и необоснованные постановления следователя (органа дознания) о возбуждении уголовного дела, вынесенные в порядке реализации результатов оперативно-розыскной деятельности; опротестовывать противоречащие закону ведомственные правовые акты руководителей органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность; вносить представления об устранении нарушений закона, допущенных должностными лицами органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность; требовать от руководителей органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, отстранения подчиненных им оперативных работников от дальнейшего ведения оперативных проверок в случае нарушения ими закона; при обнаружении признаков преступления проводить проверку в соответствии с требованиями УПК РФ; направлять в суд жалобы, проверка которых относится к исключительной компетенции судей.

При обнаружении пассивности в проведении оперативно-розыскных мероприятий уполномоченным прокурорам необходимо направлять руководителю органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, либо вышестоящему руководителю указания с установлением срока их исполнения.

При нарушении органом (должностным лицом), осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, прав и законных интересов физических и юридических лиц уполномоченный прокурор в соответствии с законодательством обязан принять меры по восстановлению этих прав и законных интересов, возмещению причиненного вреда. В случаях незаконного отказа в предоставлении документов в зависимости от обстоятельств рассматривать его как невыполнение требований прокурора или воспрепятствование его законной деятельности. Прокурору в этих случаях следует при наличии оснований принимать меры для привлечения виновных должностных лиц в установленном законом порядке к ответственности, в том числе и уголовной <9>.

<9> Адигамова Г.З. Прокурорский надзор и судебный контроль при производстве следственных действий // Проблемы правовой защиты общечеловеческих ценностей в современной России: Материалы междунар. конф. Уфа, 2005. С. 19 - 23; Глушков М.Р. Документирование изъятия в ходе оперативно-розыскной деятельности // Российский следователь. 2015. N 2. С. 48 - 52.

Иными словами, прокуроры, используя предоставленные им полномочия, должны пресекать нарушения прав и законных интересов физических и юридических лиц при проведении оперативно-розыскной деятельности, принимать своевременные меры к их восстановлению, возмещению причиненного вреда и при наличии оснований - привлечению виновных должностных лиц к установленной законом ответственности.

Важным условием повышения уровня прокурорского надзора является профессионализм уполномоченного прокурора. Высокий уровень профессионализма может способствовать тому, что к уполномоченному прокурору будет проявлено значительно больше уважения. Для этого уполномоченный прокурор должен хорошо знать законы и ведомственные нормативные акты, которые регламентируют оперативно-розыскную деятельность, специфику этой деятельности, систематически проводить проверки исполнения законов в этой деятельности.

Таким образом, резюмируя изложенное, можно заключить, что видимым предметом прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью выступают: 1) соблюдение Конституции Российской Федерации; 2) исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации; 3) соответствие законам правовых актов, издаваемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, и их должностными лицами; 4) законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Литература

1. Адигамова Г.З. Прокурорский надзор и судебный контроль при производстве следственных действий // Проблемы правовой защиты общечеловеческих ценностей в современной России: Материалы междунар. конф. Уфа, 2005. С. 19 - 23.
2. Буторин Л.А. Прокурорский надзор за ОРД // Законность. 1999. N 10. С. 2 - 5.
3. Глушков М.Р. Документирование изъятия в ходе оперативно-розыскной деятельности // Российский следователь. 2015. N 2. С. 48 - 52.
4. Егоров Ю.Н., Жигалов Н.Ю. Право и мораль в оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел: Монография. Иркутск: Восточно-Сибирский институт МВД России, 2005.

5. Колоколов Н.А. Жалоба на решения и действия полиции в рамках оперативно-розыскной деятельности: судебная практика не выдерживает критики // Российский следователь. 2015. N 7. С. 46 - 49.

6. Литвинова И.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при осуществлении оперативно-розыскной деятельности: Дис. ... к.ю.н. СПб., 2001. С. 171.

7. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. М., 1999.

8. Рохлин В.И. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Курс лекций. СПб.: Изд-во С.-Петербург. юрид. ин-та Генеральной прокуратуры РФ, 1998.

Информация для оформления библиографической ссылки на данную публикацию:

Овсянникова Ю.В. Прокурорский надзор в обеспечении прав и свобод человека и гражданина при проведении оперативно-розыскных мероприятий // Российский следователь. 2015. N 16. С. 40 - 44.