



ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 343.9.018



Николай Семенович ЖЕЛЕЗНЯК,
начальник кафедры оперативно-розыскной
деятельности Сибирского юридического
института ФСКН России (г. Красноярск),
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

ПРАВОВАЯ ОСНОВА, ПРЕДМЕТ И ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

LEGAL BASIS, SUBJECT AND ORGANIZATION OF PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER THE EXECUTION OF LAWS BY THE AGENCIES CARRYING OUT OPERATIVE- DETECTIVE ACTIVITY

Рассматриваются вопросы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

The article considers the issues of the prosecutor's supervision over the execution of laws by the agencies carrying out operative detective activity.

Ключевые слова: прокурорский надзор, правовая основа, предмет, организация.

Keywords: prosecutor's supervision, legal basis, subject, organization.

Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (далее – ОРД), Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – ФЗ о прокуратуре) не рассматривается в качестве самостоятельной отрасли прокурорского надзора, а включен в главу 3 наряду с надзором за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

Однако поскольку надзор за исполнением законов субъектами ОРД имеет вполне обособленный предмет и специфические задачи, а полномочия прокурора при этом также специфичны, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, специалистами в области прокурорского надзора рассматривается как самостоятельное, относительно обособленное направление прокурорской деятельности.¹



К правовым источникам прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, относятся Конституция РФ, ФЗ о прокуратуре, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности (далее – ФЗ об ОРД), приказ Генерального прокурора РФ от 15 февраля 2011 г. №33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» (далее – Приказ), совместное указание Генеральной прокуратуры РФ и МВД РФ от 29 сентября 2008 г. №215/69, 1/7918 «О порядке представления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»» (далее – Указание)², определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. №86-О «По делу о конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой», постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 декабря 1993 г. №13 «О некоторых вопросах, связанных с применением статей 23 и 25 Конституции Российской Федерации», от 15 июня 2006 г. №14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» и др.

Следует обратить внимание, что в законодательных актах лишь в общих чертах намечены, но детально не урегулированы задачи, предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, а также полномочия прокурора по осуществлению такого надзора.

Однако в соответствии с ч. 2 ст. 21 ФЗ о прокуратуре «проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором», а согласно ч. 2 ст. 3 этого же нормативного правового акта «на прокуратуру не может быть возложено выполнение фун-

кций, не предусмотренных федеральными законами».

Предмет рассматриваемой отрасли надзора законодательно определен в ст. 29 ФЗ о прокуратуре как «соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие».

При попытке вычленив из этой формулировки только то, что, на первый взгляд, относится к ОРД, мы получим следующие элементы предмета прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД:

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении ОРД;
- соблюдение установленного порядка разрешения сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях;
- соблюдение установленного порядка выполнения оперативно-розыскных мероприятий;
- законность решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД.

Правовая оценка возможности отнесения всех составляющих к предмету прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, приводит нас к следующим рассуждениям.

1. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении ОРД.

Именно так озаглавлена ст.5 ФЗ об ОРД, пожалуй, самая объемная и весьма полезная совокупность норм, максимально оберегающая человека, вовлеченного в сферу ОРД, от злоупотреблений со стороны органов и должностных лиц, ее осуществляющих. В ч. 2 этой статьи прокурор указан в числе субъектов, которым можно обжаловать действия органов, осуществляющих ОРД, если они, по мнению лица, привели к нарушению его прав и свобод.

Таким образом, представляется не требующим дополнительных доказательств



вывод о том, что соблюдение прав и свобод личности при осуществлении ОРД выступает одним из элементов предмета прокурорского надзора при наличии в органах прокуратуры информации о нарушении закона, требующем принятия мер прокурором.

2. Соблюдение установленного порядка разрешения сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях.

Для установления относимости данного элемента к исследуемому предмету прокурорского надзора следует расчленить его на позиции, ориентированные на уголовно-процессуальную и оперативно-розыскную деятельность.

Сначала необходимо дать общее и правовое толкование термина «сообщение». В общеупотребительном смысле сообщение означает известие, информацию.³ Следовательно, сообщение о преступлении – известие или информация о данном криминальном событии.

Что касается правового толкования термина «сообщение о преступлении», то согласно п. 43 ст. 5 УПК РФ сообщение о преступлении – заявление о преступлении, явка с повинной, рапорт об обнаружении преступления.

Исходя из того, что заявление о преступлении, явка с повинной, рапорт об обнаружении преступления имеют вполне процессуальный смысл и правовые последствия, следует выяснить, является сообщение о преступлении исключительно процессуальной категорией или оно универсально.

В нормах УПК РФ понятие «сообщение о преступлении» употребляется неоднократно. Например, согласно ст. 140 УПК РФ сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников, служит поводом для возбуждения уголовного дела, согласно ст. 143 УПК РФ оно принимается лицом, получившим данное сообщение, о чем составляется рапорт об обнаружении признаков преступления, в соответствии со ст. 145 УПК РФ по результатам рассмотрения сообщения о преступ-

лении орган дознания, дознаватель, следователь, руководитель следственного органа принимают одно из следующих решений: 1) о возбуждении уголовного дела в порядке, установленном ст. 146 УПК РФ; 2) об отказе в возбуждении уголовного дела; 3) о передаче сообщения по подследственности в соответствии со ст. 151, а по уголовным делам частного обвинения – в суд в соответствии с ч. 2 ст. 20 УПК РФ; в п. 2.1 ст. 37 УПК РФ отмечается, что в ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен проверять исполнение требований федерального закона о приеме, регистрации и разрешении сообщения о преступлениях.

Содержание представленных норм УПК РФ свидетельствует об исключительном процессуальном правопонимании законодателем термина «сообщение о преступлении».

На это же нацеливает п. 4.5 приказа Генеральной прокуратуры России №80 и Министерства внутренних дел России №725 от 12 сентября 2006 г. «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за процессуальными решениями при рассмотрении сообщений о преступлениях», которым вменяется «уполномоченным прокурорам не реже двух раз в неделю проверять состояние регистрации и учета заявлений и сообщений о преступлениях, изучать находящиеся в производстве сотрудники органов дознания и предварительного следствия материалы проверок по заявлениям и сообщениям о преступлениях и при необходимости давать письменные указания (прокурор, его заместитель) или предложения (помощник прокурора)».

Однако может ли термин «сообщение о преступлении» иметь оперативно-розыскной смысл? Безусловно, может. Эта ситуация возникает тогда, когда сотрудник оперативного подразделения получает из любых оперативных источников⁴ информацию о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления или причастных к нему лицам, если



нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Вместе с тем указанный в сноске перечень источников такой информации свидетельствует о невозможности осуществления в этой части прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД.

Таким образом, соблюдение установленного порядка разрешения сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях является предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, и, наоборот, не является предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД.

3. Соблюдение установленного порядка выполнения оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ).

Некоторые элементы подготовки и проведения таких мероприятий прописаны в ФЗ об ОРД:

– ОРМ, связанные с контролем почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушиванием телефонных переговоров с подключением к станционной аппаратуре предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, физических и юридических лиц, предоставляющих услуги и средства связи, со снятием информации с технических каналов связи, проводятся с использованием оперативно-технических сил и средств органов Федеральной службы безопасности, органов внутренних дел и органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ в порядке, определяемом межведомственными нормативными актами или соглашениями между органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (ч. 4 ст. 6);

– ОРМ могут проводиться только при наличии определенных оснований (ст. 7);

– ОРМ, которые ограничивают конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и

иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища, проводятся на основании судебного решения и при наличии определенной информации (ч. 2 ст. 8);

– ОРМ, которые ограничивают конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища, в случаях, не терпящих отлагательства, могут проводиться на основании мотивированного постановления одного из руководителей органа, осуществляющего ОРД, с обязательным уведомлением суда в течение 24 часов и получением судебного разрешения в течение 48 часов с момента начала проведения ОРМ (ч. 3 ст. 8);

– прослушивание телефонных переговоров возможно в отношении лиц, заподозренных в совершении преступлений средней тяжести, тяжких или особо тяжких преступлений, либо лиц, которые могут располагать сведениями об указанных преступлениях (ч. 4 ст. 8);

– прослушивание переговоров, ведущихся с телефонов лиц, в отношении которых возникла угроза жизни, здоровью, собственности, по их заявлению или с их согласия в письменной форме разрешается на основании постановления, утвержденного руководителем органа, осуществляющего ОРД, с обязательным уведомлением соответствующего суда (судьи) в течение 48 часов (ч. 6 ст. 8);

– проверочная закупка или контролируемая поставка предметов, веществ и продукции, свободная реализация которых запрещена либо оборот которых ограничен, а также оперативный эксперимент или оперативное внедрение должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а равно лиц, оказывающих им содействие, проводятся на основании постановления, утвержденного руководителем органа, осуществляющего ОРД (ч. 7 ст. 8);



– проведение оперативного эксперимента допускается только в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступления средней тяжести, тяжкого или особо тяжкого преступления, а также в целях выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших (ч. 8 ст. 8);

– при проведении ОРМ по основаниям, предусмотренным п. 1–4, 6 и 7 ч. 2 ст. 7 ФЗ об ОРД, запрещается осуществление действий, указанных в п. 8–11 ч. 1 ст. 6 ФЗ об ОРД (ч. 9 ст. 8);

– ОРМ, обеспечивающие безопасность органов, осуществляющих ОРД, проводятся в соответствии с ФЗ об ОРД и исключительно в пределах полномочий указанных органов, установленных соответствующими законодательными актами Российской Федерации; по основаниям, предусмотренным п. 5 ч. 2 ст. 7 ФЗ об ОРД, разрешается осуществлять действия, указанные в п. 8–11 ч. 1 ст. 6, без судебного разрешения при наличии согласия гражданина в письменной форме (ч. 10 ст. 8).

Проверка соблюдения этих положений ФЗ об ОРД вполне встраивается в предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД.

При этом следует обратить внимание на то, что сам порядок (процедуры) проведения ОРМ в ФЗ об ОРД вообще отсутствует, лишь в общих чертах сформулирован в подзаконных нормативных правовых актах органов, осуществляющих ОРД, а поэтому зачастую невозможно с уверенностью сказать, нарушена ли вообще процедура проведения мероприятия.

На наш взгляд, окончательное решение о правильности проведения ОРМ (если его результаты встраиваются в процесс доказывания по уголовному делу) должен принимать суд. Если же необходима досудебная оценка правильности проведения ОРМ, то это возможно осуществить в рамках ведомственного контроля ОРД либо (в уголовном про-

цессе) путем подготовки заключения специалиста.⁵

Таким образом, соблюдение установленного порядка выполнения оперативно-розыскных мероприятий является предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, только при проверке соблюдения в этой части положений закона и при наличии в органах прокуратуры информации о нарушении закона, требующем принятия мер прокурором.

4. Законность решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД.

Здесь, видимо, речь идет о решениях, принимаемых должностными лицами органов, осуществляющих ОРД. Этим лиц можно подразделить на три категории:

– сотрудники оперативных подразделений;

– руководители оперативных подразделений;

– руководители органов, уполномоченных на осуществление ОРД.

Прежде чем охарактеризовать возможные решения указанных лиц в области ОРД, необходимо отметить, что такие решения могут выступать как:

1) итог мыслительного процесса, выраженный в определенном действии;

2) итог мыслительного процесса, выраженный в определенном документе, не имеющем юридических последствий;

3) правоприменительный акт, то есть действия или документ, содержащие в себе решение в области ОРД, имеющее юридические последствия.

Решение как итог мыслительного процесса, выраженный в определенном действии, присущ в основном сотрудникам оперативных подразделений, осуществляющим подготовку или проведение тех или иных ОРМ, других действий, не противоречащих оперативно-розыскному законодательству.

В ходе надзорной деятельности уполномоченный прокурор может ознакомиться не с самими действиями, а лишь с некоторыми документами⁶, касающимися данных действий, и оценить их соответствие закону.



Решение как итог мыслительного процесса, выраженный в определенном документе, не имеющем юридических последствий, также присуще в основном сотрудникам оперативных подразделений, которые в ходе ОРД оформляют бесчисленное множество таких документов при подготовке, проведении ОРМ или оформлении их результатов, других правомерных действий. К таким документам следует отнести рапорты, справки, планы, проекты постановлений, запросы в информационные системы и т.п.

В ходе надзорной деятельности уполномоченный прокурор может ознакомиться с некоторыми документами⁷ и по ним оценить соответствие закону действий сотрудника оперативного подразделения.

Правоприменительный акт, то есть действия или документ, содержащие решение в области ОРД, имеющее юридические последствия, принимается исключительно руководителем органа, уполномоченным на осуществление ОРД. Перечень категорий таких руководителей устанавливается ведомственными нормативными правовыми актами субъектов ОРД. В системе МВД России это регламентируется самостоятельным приказом⁸, а в органах наркоконтроля – положениями основополагающего приказа в области ОРД⁹.

К действиям, относящимся к правоприменительному акту в области ОРД, имеющему юридические последствия, относится, например, письменное указание подчиненному (подчиненным) о выполнении каких-либо мероприятий.¹⁰

В качестве правоприменительных актов-документов следует рассматривать вынесенные руководителем, уполномоченным на осуществление ОРД, или утвержденные им постановления (о проведении ОРМ ведомственного санкционирования, о заведении или прекращении дела оперативного учета, о рассекречивании оперативных материалов и их передаче для использования в доказывании по уголовному делу, с ходатайством перед судом о проведении ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан, и т.д.).

В ходе надзорной деятельности уполномоченный прокурор может ознакомиться с такими документами¹¹ и по ним оценить соответствие закону тех или иных действий органа, осуществляющего ОРД.

Что касается руководителей оперативных подразделений, то у них есть право давать подчиненным письменные и устные указания об осуществлении тех или иных действий в сфере ОРД, но отсутствуют полномочия по вынесению правоприменительных актов-документов. Поэтому в ходе надзорной деятельности с соблюдением требований о запрете на ознакомление с информацией относительно организации и тактики ОРД, ее средств и методов, а также лиц, имеющих (имевших) негласный статус, можно лишь проверить соответствие закону данных ими подчиненным письменных указаний.

Таким образом, законность решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД, является предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, исключительно при проверке соблюдения в этой части положений закона при наличии в органах прокуратуры информации о нарушении закона, требующем принятия мер прокурором, с соблюдением запрета на ознакомление со сведениями, имеющими отношение к организации и тактике ОРД, ее средствам и методам, лицам, обладающим (обладавшим) негласным статусом.

Изложенное позволяет сделать вывод, что элементами предмета прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, исключительно в части соответствия предписаниям закона являются:

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении ОРД;
- законность решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД;
- соблюдение установленного порядка выполнения оперативно-розыскных мероприятий.



Согласно ч. 2 ст. 1 ФЗ о прокуратуре (в интересующем нас контексте) она обеспечивает «надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность...»¹².

Прокурорский надзор за исполнением ФЗ об ОРД осуществляют Генеральный прокурор РФ и уполномоченные им прокуроры.¹³ Непосредственно в целях организации прокурорского надзора за исполнением указанного закона «заместитель Генерального прокурора Российской Федерации – Главный военный прокурор, заместители Генерального прокурора Российской Федерации в федеральных округах, прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные прокуроры и прокуроры иных специализированных прокуратур наделяются правом от имени Генерального прокурора Российской Федерации назначать из числа подчиненных работников уполномоченных прокуроров по надзору за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – уполномоченные прокуроры) и несут персональную ответственность за организацию надзора»¹⁴.

Так как большая часть сведений об ОРД составляет государственную тайну, уполномоченным прокурорам должен оформляться в установленном порядке соответствующий допуск, являющийся формальным основанием для ознакомления с оперативно-служебными документами. Данное требование закреплено в Инструкции «О порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне», утвержденной постановлением Правительства РФ от 28 октября 1995 г. №1050.

После издания приказ, которым определяются прокурорские работники, уполномоченные осуществлять прокурорский надзор¹⁵ и вести секретное делопроизводство по материалам ОРД, должен быть направлен во все поднадзорные оперативные подразделения в целях информирования их об уполномоченных надзирающих прокурорах.

Впоследствии уполномоченному прокурору при проведении надзорных мероприятий в органе, осуществляющем ОРД, достаточно иметь предписание на выполнение задания и удостоверение личности с отметкой о допуске к государственной тайне.¹⁶

Таким образом, необходимо иметь в виду, что надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, осуществляют не любые, а только уполномоченные прокуроры:

- получившие в установленном порядке соответствующий допуск к сведениям, составляющим государственную тайну;
- включенные в приказ прокурора субъекта Российской Федерации (приравненных к нему военных прокуроров и прокуроров иных специализированных прокуратур);
- обладающие удостоверением личности с отметкой о допуске к государственной тайне;
- имеющие при себе предписание на проведение надзорной проверки.

Место проведения прокурорской проверки ни в законе, ни в подзаконных актах не закреплено. Единственной нормой, имеющей хоть какое-то отношение к рассматриваемой проблеме, выступает положение ч. 4 ст. 21 ФЗ об ОРД, согласно которому «прокуроры, указанные в части первой настоящей статьи (уполномоченные. – Н.Ж.), обеспечивают защиту сведений, содержащихся в представленных документах и материалах». Однако как это следует делать и где, в этом положении ничего не сказано.

Руководители прокуратур согласно требованиям ст. 21 ФЗ об ОРД обязаны создавать условия, обеспечивающие защиту от разглашения сведений, содержащихся в представляемых поднадзорными органами документах и материалах об ОРД, а в соответствии с п. 12 Приказа – обеспечить защиту от разглашения сведений, содержащихся в представленных документах и материалах об ОРД поднадзорных органов. Из этих двух весьма похожих фраз вытекает, что если за-



кон предполагает достаточным создание прокурорами соответствующих условий для обеспечения защиты от разглашения сведений, составляющих государственную тайну, то подзаконный нормативный правовой акт обращает к ним требование обеспечить эту защиту. Это означает, что оперативно-служебные документы для проведения прокурорской проверки должны представляться уполномоченному прокурору с соблюдением ряда требований:

– объем и содержание представляемой субъектом ОРД документации не должны превышать потребности уполномоченного прокурора в установлении фактических обстоятельств оцениваемой в ходе проверки ситуации;

– для прокурорской проверки не должны предоставляться документы, содержащие сведения об организации, тактике, средствах и методах ОРД, не входящих в предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД;

– сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, 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 ответственности¹⁷;

– законность привлечения граждан к содействию на конфиденциальной основе и соблюдение при этом принципа добровольного сотрудничества с органами, осуществляющими ОРД, проверяется исключительно при наличии жалоб граждан¹⁸;

– помещение для работы с представленными прокурору документами должно соответствовать требованиям по обеспечению режима секретности.

На уполномоченных прокуроров возлагается персональная ответственность за соблюдение установленных ограничений

по ознакомлению со сведениями, составляющими государственную тайну.

Работа с документами оперативно-розыскного производства в органах прокуратуры осуществляется в соответствии с Инструкцией об организации в прокуратуре делопроизводства по документам органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, утвержденной Приказом (приложение №3). Они не подлежат разглашению, работа с ними допускается в отдельных служебных кабинетах, оборудованных пожарно-охранной сигнализацией. Запрещаются переговоры по открытым средствам связи (телефон, радио), передача указанных документов телеграфом, телетайпом, факсом и по электронной почте.

Документы, в том числе доставленные непосредственно сотрудниками органов, осуществляющих ОРД, принимаются уполномоченными работниками. В районных и приравненных к ним прокуратурах прием документов осуществляется прокурором. При получении корреспонденции проверяются целостность упаковки и оттиски печатей, при вскрытии пакетов – соответствие указанных на них учетных номеров номерам, находящимся на документе, количество листов в приложении, количество экземпляров.¹⁹

Документы, надзорные производства, журнал (книга) учета хранятся в сейфах у уполномоченных прокуроров и работников, которые обеспечивают их сохранность. В нерабочее время сейфы и кабинеты опечатываются личными номерными печатями, хранение документов, дел и надзорных производств в письменных столах запрещается.

Печатание документов производится непосредственно исполнителями либо поручается машинистке, имеющей соответствующий допуск к секретным сведениям. Использование средств вычислительной техники допускается после выполнения требований по обеспечению безопасности информации.

Срок хранения надзорных производств устанавливается соответственно срокам



хранения уголовных дел и материалов, по которым проводились ОРМ. Журналы учета хранятся не менее 5 лет. Уничтожение документов и журнала учета производится комиссией уполномоченных прокуроров и работников с составлением соответствующего акта. После его подписания все документы уничтожаются путем сжигания либо специально предназначенными для этого техническими средствами, исключающими возможность восстановления и прочтения текстов или их фрагментов.

Казалось бы, общие положения работы уполномоченных лиц с документами оперативно-розыскного производства ясны и соответствуют требованиям Инструкции по обеспечению режима секретности в Российской Федерации²⁰. Однако существующая в этой части практика взаимоотношений надзирающих прокуроров и поднадзорных субъектов складывается по-разному. Чаше уполномоченные прокуроры запрашивают у поднадзорного органа либо перечень документов (дел) за определенный период или по определенному направлению деятельности, либо (что бывает нечасто) конкретные оперативные материалы. Указанные материалы с нарушением требований режима секретности (без пакетирования, опечатывания, реестра, вооруженного сопровождения, специального автотранспорта и т.п.) предоставляются прокурору на его рабочее место.²¹

Реже (как, например, в ГУ МВД России по Красноярскому краю либо в Управлении ФСКН России по Красноярскому краю) уполномоченному прокурору на период изучения запрошенных документов (дел) предоставляется служебный кабинет. В этом случае плюсом выступает не идеальное, но соблюдение требований режима секретности, минусом – необходимость сбора по всему краю заинтересовавших прокурора документов (дел).

В связи с этим и выбором «меньшего из двух зол» мы рекомендуем построить взаимоотношения с надзирающим проку-

ром таким образом, чтобы исключить нанесение существенного вреда интересам правоохранительной деятельности. Необходимо определить оптимальное место ознакомления надзирающего прокурора с оперативными материалами, избрав для этого максимально соответствующее требованиям режима секретности, то есть помещение, расположенное в органе, осуществляющем ОРД, и закрепленное за проверяемым оперативным подразделением.

Аргументы представителя надзорного органа о том, что ему удобнее (комфортнее) проводить ознакомление с оперативными материалами на собственном рабочем месте²², в случае наличия хотя бы минимальной возможности нарушения режима секретности предлагается в расчет не принимать.²³

При характеристике полномочий прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, следует учитывать специфику этого вида надзорной деятельности.

Статья 22 ФЗ о прокуратуре определяет общие полномочия прокурора при выполнении им возложенных на него функций, какими-либо дополнительными, специальными полномочиями применительно к ОРД этим законом прокурор не наделяется. Наоборот, ст. 30 ФЗ о прокуратуре содержит бланкетную (отсылочную) норму, согласно которой полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие, устанавливаются УПК РФ и другими федеральными законами. Соответственно, полномочия прокурора в сфере надзора за ОРД определяются как общими нормами ФЗ о прокуратуре, так и специальными нормами, предусмотренными в ст. 21 ФЗ об ОРД.

Однако специфика надзора в сфере ОРД должна учитываться при использовании общих полномочий, установленных в ст. 22 ФЗ о прокуратуре. Например, при применении права прокурора беспрепятственно входить на территории и в помещения государственных органов,



за исполнением законов в деятельности которых он осуществляет надзор, возможна неоднозначная ситуация, связанная с сущностью понятий «территория» и «помещение», используемых в такой специфической сфере, какой является ОРД. ФЗ об ОРД субъектам ОРД предоставлено право использовать в ходе проведения ОРМ по договору или устному соглашению служебные помещения, имущество предприятий, учреждений, организаций, воинских частей, а также жилые и нежилые помещения, транспортные средства и иное имущество частных лиц (п. 3 ч. 1 ст. 15), создавать в установленном законодательством Российской Федерации порядке предприятия (легендированные объекты), необходимые для решения предусмотренных ФЗ об ОРД задач (п. 5 ч. 1 ст. 15). В указанных помещениях могут располагаться секретная специальная техника и информационные системы, с которыми могут работать штатные сотрудники органов, осуществляющих ОРД, штатные негласные сотрудники и конфидененты. В связи с этим входение прокурора на такие объекты может происходить лишь в ситуации совершения в них преступления.²⁴

Прокурор при осуществлении надзора не вправе выходить за пределы предмета надзора. В предмет прокурорского надзора не включаются сведения об организации, о тактике, методах и средствах осуществления ОРД, а данные о внедренных в организованные преступные группы лицах, о штатных негласных сотрудниках, а также о тех, кто оказывает или оказывал содействие на конфиденциальной основе, предоставляются ему только с их письменного согласия, за исключением случаев привлечения этих лиц к уголовной ответственности.²⁵

Правомерность этих предписаний подтверждают и представители такого направления правоохранительной деятельности, как прокурорский надзор: «Прокурор не осуществляет надзор за исполнением органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, норма-

тивных актов министерств и ведомств. Это является задачей ведомственного контроля»²⁶. Поэтому прокурор не полномочен отменить незаконные или необоснованные решения органа, осуществляющего ОРД, или отстранить сотрудника этого органа от выполнения ОРМ. Кроме того, прокурор не вправе вмешиваться в принятие решений органами, осуществляющими ОРД, об использовании тех или иных оперативно-технических средств. «В компетенцию прокурора также не входит проверка законности решения судьи по результатам рассмотрения материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении таких оперативно-розыскных мероприятий, как прослушивание телефонных переговоров, контроль почтовых отправлений, телеграфных сообщений, снятие информации с технических каналов связи, негласное обследование жилища»²⁷.

Основным способом установления (подтверждения. – Н.Ж.) нарушений закона в деятельности органов, осуществляющих ОРД, являются прокурорские проверки, основания и процедуры которых должны соответствовать требованиям закона и задаче обеспечения режима секретности и конспирации.

Представленные в статье позиции свидетельствуют о необходимости проведения углубленного исследования в сфере надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Возможно, такой работой должно стать диссертационное исследование.

1 Рябов В.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности криминальной милиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 17.

2 Данный нормативный правовой акт важен уже потому, что его положения могут использоваться и другими субъектами ОРД в соответствии с принципом «аналогии закона». Проще говоря, несмотря на то что Указание распространяет предписания исключительно на органы внутренних дел, другие субъекты ОРД могут применять их по аналогии. Идеальным же вариантом было бы указание наиболее значимого положения это-



го нормативного правового акта (об этом ниже) в ст. 21 ФЗ об ОРД.

3 См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 3-е изд., стереотипное. М.: АЗЪ, 1996. С. 737.

4 В основном к ним следует отнести сообщения конфиденентов, а также результаты проведения ОРМ по иным фактам противоправной деятельности, сведения о которых включают в себя информацию об организации, тактике, средствах и методах ОРД, не входящих в предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД в соответствии с п.1 указания Генеральной прокуратуры России и МВД России от 29.09.2008 №№ 215/69, 1/7818 «О порядке предоставления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»».

5 Естественно, данный участник уголовного процесса должен, во-первых, подтвердить свой статус наличием соответствующего образования, стажа практической, педагогической, научной работы по рассматриваемому профилю, во-вторых, иметь соответствующую форму допуска к нормативным правовым и иным документам, обладающим грифом секретности.

6 Эти документы не должны раскрывать суть организации и тактики ОРД, ее средств и методов либо расшифровывать задействованных в ней лиц, внедренных в организованные преступные группы, штатных негласных сотрудников, конфиденентов.

7 Эти документы также не должны раскрывать суть организации и тактики ОРД, ее средств и методов либо расшифровывать задействованных в ней лиц, внедренных в организованные преступные группы, штатных негласных сотрудников, конфиденентов.

8 О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России : приказ МВД России от 19.06.2012 №608.

9 В соответствии с п. 5 Инструкции об организации оперативно-розыскной деятельности в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, утвержденной приказом ФСКН России от 08.08.2005 №0026, правом осуществлять оперативно-розыскную деятельность в органах наркоконтроля (на уровне субъектов РФ. – Н.Ж.) наделяются следующие оперативные подразделения: оперативные службы, отделы, отделения, группы территориальных органов ФСКН России.

10 Например, виза о необходимости проведения конкретных действий на рапорте сотрудника оперативного подразделения, изложившего полученную оперативно значимую информацию.

11 Если в них не раскрываются вопросы, отнесенные к организации и тактике ОРД, ее

средствам и методам, а также не содержатся сведения о лицах, имеющих негласный статус.

12 В соответствии с п. 1 указания Генеральной прокуратуры России и МВД России от 29.09.2008 №№215/69, 1/7818 «О порядке предоставления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»» «при проведении проверок соблюдения Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» уполномоченным прокурорам обращать особое внимание на обеспечение гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина..., выполнение задач оперативно-розыскной деятельности...».

13 Формально это означает, что надзирающее лицо должно состоять в должности прокурора. Другие сотрудники органов прокуратуры осуществлять прокурорский надзор не могут.

14 Пункт 2 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 15.02.2011 №33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности».

15 На практике имели место случаи, когда в приказе надзирающими прокурорами были назначены не конкретные лица, а упомянуты вакантные должности, что является прямым нарушением постановления Правительства РФ от 28.10.1995 №1050.

16 В соответствии с п. 42 указанного постановления Правительства РФ «работникам органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации достаточно иметь предписание на выполнение заданий и удостоверение личности с отметкой о допуске к государственной тайне».

17 См. ч. 3 ст. 21 ФЗ об ОРД.

18 См. п. 6 приказа Генерального прокурора РФ от 15.02.2011 №33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности». Это означает, что при поступлении указанной информации из других источников (кроме жалобы гражданина на его принуждение к содействию субъектам ОРД) она не подлежит проверке.

19 Пункты 1.3, 2.1 и 2.2 Инструкции об организации в прокуратуре делопроизводства по документам органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, утвержденной приказом Генеральной прокуратуры РФ от 15.02.2011 №33 (приложение №3).

20 Утверждена постановлением Правительства РФ от 05.01.2004 №3-1.

21 Указанный вывод сделан с учетом результатов интервьюирования руководителей и сотрудников оперативных подразделений, в первую очередь, периферийных органов.

22 Известны случаи, когда надзирающие прокуроры знакомили с материалами оперативно-розыскного производства не допущенных к этому работников прокуратуры.



23 Конечно, мы понимаем, что взаимоотношения с надзирающим прокурором в периферийном органе, осуществляющем ОРД (да и не только в периферийном), могут в связи с этим осложниться, но полагаем, что при выборе между таким развитием событий и нарушениями режима секретности, способными реально привести к совершению уголовно наказуемого деяния, руководитель (сотрудник) субъекта ОРД будет руководствоваться законом и здравым смыслом.

24 Прокурорский надзор : учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Высшее образование, 2005. С. 206–207. Даже отмеченная в указанной работе возможность проникновения прокурора на такой объект в слу-

чае совершения на нем преступления действовала до принятия Федерального закона от 24.07.2007 №214-ФЗ, которым прокурор был лишен полномочий по расследованию преступлений.

25 Абзац 3 п. 1 указания Генеральной прокуратуры России и МВД России от 29.09.2008 №№ 215/69, 1/7818 «О порядке представления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»».

26 Трикс А.В. Справочник прокурора. СПб.: Питер, 2007 // СПС КонсультантПлюс.

27 Там же.