

### Литература

1. Аванесян (Avanesyan) против Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Европейского Суда по правам человека от 18 сентября 2014 г. (Жалоба № 41152/06). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Информация о рассмотрении судами материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий от 5 июня 2014 г. № 9/5829 (документ официально не публиковался).
3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2008 г. № 460-О-О [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июня 2011 г. № 12-П [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Проект федерального закона о внесении изменений в статьи 5 и 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npra=108737> (дата обращения: 20.10.2020).

*Д.Г. Шагин, канд. юрид. наук, доцент  
Сибирский юридический институт МВД России*

## ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В СФЕРЕ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Одну из групп нормативного правового регулирования функций прокуратуры в сфере оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) составляют законодательные акты, в которых сформулированы нормы, регламентирующие прокурорский надзор за ОРД.

В первую очередь это Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – закон об ОРД), где в ст. 21 определяется, какие должностные лица прокуратуры уполномочены осуществлять прокурорский надзор за ОРД, их права и обязанности. Законодатель определяет, что такими лицами являются Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры.

Закон об ОРД в исследуемой части не лишен проблем юридической (законодательной) техники. Это выражается в т.ч. в применяемой терминологии при регулировании вопросов надзора за ОРД, что не только не способствует уяснению предмета и пределов прокурорского надзора, но и путает правоприменителей, «сталкивая их лбами».

Так, в законодательстве и подзаконных нормативных правовых актах используются несколько понятий, имеющих значение для уяснения предмета прокурорского надзора [2]. Например, ст. 21

закон об ОРД имеет название «Надзор за оперативно-розыскной деятельностью». Такой трактовке вторит и приказ Генерального прокурора РФ от 28.01.2014 № 29 «Об организации прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью подразделений Главного управления собственной безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Однако часть 1 ст. 21 закона об ОРД уже имеет формулировку «надзор за *исполнением* (здесь и далее курсив наш. – Д.Ш.) Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности”». Подобное название имеет указание Генпрокуратуры России № 215/69 и МВД России № 1/7818 от 29.09.2008 «О порядке представления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за *исполнением Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности”*», а также указание Генпрокуратуры России и ФСБ от 18.04.2002 № 20-27/10 «О порядке осуществления прокурорского надзора за *исполнением Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности”* органами Федеральной службы безопасности».

В свою очередь, ст. 30 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – закон о прокуратуре) содер-

жит формулировку «надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность».

Таким образом, в законодательстве присутствуют как минимум три различные формулировки, определяющие, где прокуратура имеет право осуществлять надзор: в первом случае, за правоохранительной деятельностью – *ОРД*; во втором – за соблюдением конкретного закона – *закона об ОРД*; в третьем – *за соблюдением законов вообще* [2].

Исследуемые формулировки закона чрезвычайно важны для определения предмета прокурорского надзора в сфере *ОРД*, т.к. объем полномочий прокуратуры во всех трех случаях, как это нетрудно заметить, разный.

В указанную группу законодательных актов включается закон о прокуратуре. Так, статья 1 этого закона определяет, что «прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации».

Исследуя закон о прокуратуре, можно заметить, что он не лишен внутренних противоречий и коллизий. Так, статья 17 закона о прокуратуре определяет, что Генеральный прокурор РФ руководит системой прокуратуры Российской Федерации, издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры *приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции*, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации. Однако в статье 3 закона о прокуратуре указано, что организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров определяются «Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации». Из приведенных норм закона о прокуратуре видно, что по сути одни и те же вопросы относятся как к законодательному, так и к ведомственному регулированию. Также здесь можно отметить и произвольное толкование норм закона в ведомственном нормотворчестве.

Базисным основанием ведомственного нормотворчества должно быть положение, что подзаконные акты издаются на основе закона и для его исполнения, что ведомственное правовое регулирование проводится в целях конкретизации законодательных норм, их развития, формирова-

ния механизма исполнения закона. Рекомендуются обеспечивать производность ведомственных актов от нормы закона на основе принципа безусловного верховенства закона и добиваться строгой привязки ведомственных актов к исполнению предписаний законов [1, 4, 5]. Основными формулами подготовки подзаконного нормативного правового акта должны быть следующие: «на основании и во исполнение закона», «не должны противоречить закону», «в соответствии с законом» [3].

К законодательным актам, регулирующим отношения, возникающие в связи с осуществлением прокурорского надзора за *ОРД*, следует отнести Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» (далее – закон о государственной тайне).

В законе о государственной тайне разъяснено, что государственную тайну составляют сведения в области разведывательной, контрразведывательной и *оперативно-разыскной деятельности*.

Необходимо учитывать, что на уполномоченных прокуроров полностью распространяются предписания закона о государственной тайне. За несоблюдение требований законодательства при обращении с документами, содержащими государственную тайну, может наступить дисциплинарная и уголовная ответственность, не только сотрудников оперативных подразделений и руководителей органа, осуществляющего *ОРД*, но и прокурорских работников (например, за разглашение или утрату таких документов).

Так, требования закона о государственной тайне, изложенные в ч. 2 ст. 32, устанавливают, что доступ лиц, осуществляющих прокурорский надзор, к сведениям, составляющим государственную тайну, осуществляется в соответствии со ст. 25 этого закона, которая определяет, что порядок доступа должностного лица или гражданина к сведениям, составляющим государственную тайну, устанавливается нормативными документами, утверждаемыми Правительством Российской Федерации. При этом, рассматривая положения ч. 2 ст. 25 закона о государственной тайне через призму прокурорского надзора за *ОРД*, можно утверждать, что руководители органов, осуществляющих *ОРД*, несут персональную ответственность за создание таких условий, при которых должностное лицо – уполномоченный прокурор – может знакомиться только с теми сведениями, составляющими государственную тайну, и в таких объемах, которые необходимы ему для выполнения его должностных (функциональных) обязанностей.

*Литература*

1. Закриев Р.А., Струсь К.А. Соотношение закона и подзаконного акта: общетеоретический анализ // Актуальные направления научных исследований: от теории к практике. 2015. № 3.
2. Луговик В.Ф. Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью: предмет, процедура и порядок представления документов // Оперативно-розыскное право. 2017. № 1.
3. Лукашева А.В. Законотворческие ошибки // Закон и право. 2000. № 3.
4. Лукьянова Е.А. Закон о законах // Законодательство. 1999. № 11.
5. Шмакова Н.С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

*А.А. Шмидт, канд. юрид. наук, доцент  
Барнаульский юридический институт МВД России*

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЛИ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ:  
ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ**

В соответствии со ст. 2 Конституции РФ [3] человек, его права и свободы провозглашены высшей ценностью, а их соблюдение и защита является обязанностью государства. Именно права и свободы человека и гражданина занимают доминирующее положение в иерархии иных ценностей, которые охраняются Конституцией РФ. Детализируя данное положение основного закона страны, Федеральный закон «О полиции» (далее – Закон о полиции) [6] в ст. 1 определил назначение полиции – «...для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка...».

С целью реализации своего назначения органы внутренних дел уполномочены на осуществление трех основных видов деятельности. Так, Закон о полиции и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [2] наделили правом на осуществление административной деятельности. Уголовно-процессуальный кодекс РФ [8] в ст. 151 «Подследственность» возложил обязанность на органы внутренних дел по расследованию конкретных категорий уголовных дел, следовательно, уполномочил на осуществление уголовно-процессуальной деятельности. В свою очередь, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон об ОРД) [7] в ст. 13 предоставил

право на осуществление указанного вида деятельности.

Соотношение оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности изучалось многими авторами с разных позиций, и по этому поводу сказано уже много, в связи с чем данный аспект в рамках нашего исследования рассматриваться не будет. Соотношение же оперативно-розыскного и административного видов деятельности для нас представляет отдельный интерес. Связано это с тем, что сегодня инструментарий оперативно-розыскной деятельности все активнее используется для выявления и документирования административных правонарушений. Например, в ходе интервьюирования сотрудников подразделений по контролю за оборотом наркотиков было установлено, что часто в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий ими выявляются административные правонарушения, предусмотренные ст. 6.8 «Незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов и незаконное приобретение, хранение, перевозка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества», а также предусмотренные ст. 6.9 «Потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ» КоАП РФ. Интервьюирование со-