



ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 347.963



Николай Семенович ЖЕЛЕЗНЯК,

профессор кафедры оперативно-разыскной деятельности Сибирского юридического института МВД России (г. Красноярск), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

zhns21@mail.ru

К ВОПРОСУ О НЕОБХОДИМОСТИ КОРРЕКТИРОВКИ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИХ ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

TO THE ISSUE ON THE NECESSITY OF UPDATING PROVISIONS OF LAW REGULATING PROSECUTOR'S SUPERVISION FOR OPERATIONAL-SEARCH ACTIVITY

В статье рассматриваются причины потребности в корректировке предписаний ст. 21 Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности» с учетом существующей правоприменительной практики. Выявляются основные недостатки нормативной конструкции, негативно влияющие как на взаимодействие органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, и прокуратуры, так и на противодействие преступным посягательствам. Предлагается авторский вариант редакции статьи, предписания которой позволяют кардинально решить либо минимизировать существующие проблемы по целому ряду направлений оперативно-разыскной деятельности.

The article considers the reasons of the necessity of updating provisions of Art. 21 of the Federal Law "On Operational-Search Activity" considering the existing law enforcement practice. The main drawbacks of the normative concept having negative effect on the cooperation of bodies carrying out operational-search activity and the prosecutor's office as well on the counteraction to the criminal encroachment are identified. The author proposes his own version of the Article and its provisions allow to solve or minimize the existing problems in a number of directions of the operational-search activity.

Ключевые слова: закон, корректировка, оперативно-разыскная деятельность, прокурорский надзор.

Keywords: law, updating, operational-search activity, prosecutor's supervision.

Анализ оперативно-разыскной деятельности (далее – ОРД) свидетельствует о существовании в ней значительного числа проблем, обусловленных в том числе невысоким уровнем правотворчества в Российской

Федерации в целом. Федеральный закон от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-разыскной деятельности» (далее – ФЗ об ОРД) не является исключением из этого правила. Ученые и представители оператив-



ных подразделений, исследуя или применяя его нормы, неоднократно отмечали не просто их несовершенство, а явное противоречие некоторым конституционным положениям, предписаниям других законодательных актов и в конце концов даже друг другу.

С момента принятия закона его отдельные положения подвергались корректировке и не всегда в пользу оперативно-розыскной практики. Если говорить о цифрах, то на сегодняшний день нормативный правовой акт претерпел 30 редакций, что повлекло за собой 72 изменения его предписаний.¹

В настоящей работе мы сделаем попытку показать правоприменительные проблемы, связанные с нормами ст. 21 ФЗ об ОРД, регулирующей осуществление прокурорского надзора за ОРД, для чего сначала представим ее действующую редакцию, не менявшуюся без малого два десятка лет.

Неисполнение законных требований прокурора, вытекающих из его полномочий по надзору за оперативно-розыскной деятельностью, влечет за собой установленную законом ответственность.

Анализ статьи закона будет осуществляться посредством последовательного исследования содержащихся в ней норм. Для этого сначала представим действующую редакцию статьи.

Статья 21. Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью

Прокурорский надзор за исполнением настоящего Федерального закона осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры.

По требованию указанных прокуроров руководители органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, представляют им оперативно-служебные документы, включающие в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты,

регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий.

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 ответственности.

Прокуроры, указанные в части первой настоящей статьи, обеспечивают защиту сведений, содержащихся в представленных документах и материалах.

Неисполнение законных требований прокурора, вытекающих из его полномочий по надзору за оперативно-розыскной деятельностью, влечет за собой установленную законом ответственность.

Начать следует с названия «Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью».

В доброкачественной правовой системе нормативные правовые акты, регулирующие сходные правоотношения, должны коррелировать друг с другом. В ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – ФЗ о прокуратуре) формулируется следующее: «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» (здесь и далее выделено мною. – Н.Ж.). Далее в целом ряде статей позиция об осуществлении надзора за исполнением закона неоднократно повторяется (ч. 2 ст. 1, ч. 2 ст. 6, наименование гл. 1 разд. III, ч. 1, 2 ст. 21, ст. 22, гл. 3 разд. III, ч. 1 ст. 30, ч. 1 ст. 33). Систематическое тиражирование в профильном

¹ Этот процесс продолжается: сегодня ВНИИ МВД России инициирует внесение изменений в несколько статей действующего закона.



законе одного и того же словосочетания, наполненного конкретным смыслом, упоминание его в той же транскрипции в ч. 1 ст. 21 ФЗ об ОРД позволяет судить, что законодатель именно таким образом понимает основную функцию надзорного органа. В связи с этим представляется целесообразным изменить наименование анализируемой статьи на следующее: «Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность».

Часть 1 ст. 21 ФЗ об ОРД, согласно которой «прокурорский надзор за исполнением настоящего Федерального закона осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры» также следует подвергнуть небольшой корректировке, обусловленной тем, что надзор осуществляется не только за исполнением настоящего Федерального закона (как это сформулировано в ФЗ об ОРД), но и иных законодательных актов, регулирующих отдельные аспекты ОРД (например, Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», ст. 36, 48). В связи с этим предлагается следующая конструкция рассматриваемой нормы: «Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, реализуют Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры».

В соответствии с ч. 2 ст. 21 ФЗ об ОРД «по требованию указанных прокуроров руководители органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, представляют им оперативно-служебные документы, включающие в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий».

Для того чтобы определить качество данного предписания, следует уяснить, какие источники информации в нем представлены. Итак, это:

оперативно-служебные документы, вклю-

чающие в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств;

учетно-регистрационная документация;

нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ).

Что касается дел оперативного учета, то в них на 90% содержится информация об организации и тактике, средствах и методах ОРД. Вместе с тем в совместном нормативном правовом акте Генеральной прокуратуры и МВД России указано, что «сведения об организации, тактике, средствах и методах ОРД не входят в предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность» [2, п. 1]. Абсолютно то же самое касается и материалов о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств.

Также проблематичным является представление прокурорам нормативных правовых актов, регламентирующих порядок проведения ОРМ. Дело в том, что на сегодняшний день в системе МВД России актов, регламентирующих порядок проведения ОРМ, не существует. Исключение, пожалуй, составляет неоднократно подвергавшаяся критике (в том числе и автором данной работы [4]) открытая инструкция о проведении гласного ОРМ обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств [1]. Что же касается основополагающего приказа, регулирующего осуществление ОРД в системе МВД России, то в нем применительно к ОРМ даются только определения их понятий и перечень оформляемых документов.

Отсюда следует необходимость в изменении содержания анализируемого предписания следующим образом: «При наличии у прокурора сведений о нарушении закона в ходе оперативно-розыскной деятельности правомочные руководители осуществляющих ее органов или уполномоченные ими сотрудники по его требованию представляют оперативно-служебные документы, касающиеся предмета прокурорской проверки, и ведом-



ственные нормативные правовые акты, регламентирующие проверяемую деятельность. Организация и тактика оперативно-розыскной деятельности, ее средства и методы не входят в предмет прокурорского надзора».

Часть 3 ст. 21 ФЗ об ОРД, согласно которой «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 ответственности» также нуждается в изменении, связанном с основаниями представления прокурорам данных об этих лицах. В законе базисным основанием для этого выступает «письменное согласие перечисленных лиц», а исключением из этого правила – «случаи, требующие их привлечения к уголовной ответственности».

Так вот исключение из общего правила как основание для рассекречивания конфиденциальной информации не поддерживается как автором настоящей работы, так и большинством специалистов в области ОРД. Так, представители Управления Конституционных основ уголовной юстиции секретариата Конституционного Суда РФ в комментарии к ФЗ об ОРД отмечают: «Представляется, что совершение указанными лицами преступления не является основанием для сообщения уполномоченному прокурору сведений о том, что это лицо является или являлось негласным сотрудником. Совершение противоправного деяния вообще не является основанием для предания огласке сведений о лице как о негласном сотруднике. Это обусловлено тем, что факт негласного сотрудничества является его важным условием, а предание таких сведений гласности при любых обстоятельствах является правом самих конфиденциалов, а не органов – субъектов ОРД. Соответственно этому норма не содержит общего смысла предания огласке таких сведений о действующих или бывших конфиденциалах. Если о лице известно как о совершившем преступление,

то сообщение о нем указанных сведений, как с согласия, так и без такового, не имеет практического смысла. **Представляется допустимым сообщение сведений о конфиденциале, совершившем преступление, с его письменного согласия лишь в том случае, если характер выполняемого им задания может повлиять на квалификацию его деяния либо вообще исключить уголовную ответственность»** [3]. Поэтому данное положение, по нашему мнению, должно выглядеть следующим образом: «Сведения о лицах, внедренных в преступные группы или к отдельным преступникам, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих или оказывавших содействие этим органам на конфиденциальной основе, представляются соответствующим прокурорам только с письменного согласия перечисленных лиц».

Часть 4, согласно которой «прокуроры, указанные в части первой настоящей статьи, обеспечивают защиту сведений, содержащихся в представленных документах и материалах», также нуждается в некоторой корректировке. Любая продекларированная обязанность должна сочетаться с ответственностью за ее неисполнение. Поэтому представляется более качественной следующая формулировка рассматриваемого положения: «Прокуроры, указанные в части первой настоящей статьи, обеспечивают защиту сведений, содержащихся в представленных документах и материалах. Необеспечение прокурорами защиты этих сведений, равно как и неисполнение уполномоченными руководителями и сотрудниками органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, законных требований, вытекающих из надзорных полномочий прокурора, влечет за собой установленную законом ответственность».

Подводя итоги анализа действующего закона в части осуществления прокурорского надзора, следует отметить, что предлагаемая конструкция статьи законодательного акта должна выглядеть следующим образом.



Статья 22. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность

1. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, реализуют Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры.

2. Проверки исполнения законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

3. При наличии у прокурора сведений о нарушении закона в ходе оперативно-розыскной деятельности правомочные руководители осуществляющих ее органов или уполномоченные ими сотрудники по его требованию представляют оперативно-служебные документы, касающиеся предмета прокурорской проверки, и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие проверяемую деятельность.

4. Организация и тактика оперативно-розыскной деятельности, ее средства и методы не входят в предмет прокурорского надзора.

5. Сведения о лицах, внедренных в преступные группы или к отдельным преступникам, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих

или оказывавших содействие этим органам на конфиденциальной основе, представляются соответствующим прокурорам только с письменного согласия перечисленных лиц.

6. Прокуроры, указанные в части первой настоящей статьи, обеспечивают защиту сведений, содержащихся в представленных документах и материалах. Необеспечение прокурорами защиты этих сведений, равно как и неисполнение уполномоченными руководителями и сотрудниками органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, законных требований, вытекающих из надзорных полномочий прокурора, влечет за собой установленную законом ответственность.

Надзор за ОРД – нормативно урегулированная функция уполномоченных прокуроров по проверке соответствия действий оперативных подразделений, решений их руководителей и отдельных должностных лиц требованиям Конституции Российской Федерации и законодательных актов, регулирующих рассматриваемую деятельность. От того, насколько он будет качественным, пропорциональным и непредвзятым, во многом зависит и оперативно-розыскное противодействие преступности. В этом аспекте четко сформулированные предписания закона, не нуждающиеся в дополнительном толковании и понятные правоприменителю, при осуществлении ОРД являются гарантией соблюдения прав и свобод личности в такой специфической сфере уголовной юстиции.

Библиографический список

1. Инструкция о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-розыскного мероприятия обследования помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств : приложение к приказу МВД России от 01.04.2014 № 199.



2. О порядке предоставления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» : указание Генеральной прокуратуры РФ и МВД РФ от 29.09.2008 № 215/69, 1/7818.

3. Вагин, О.А. Комментарий к Федеральному закону от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (постатейный) / О.А. Вагин, А.П. Исиченко, А.Е. Чечетин // СПС КонсультантПлюс.

4. Железняк, Н.С. О недостатках проекта Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств / Н.С. Железняк // Оперативник (сыщик). – 2010. – №3 (24). – С. 24-29.