

ББК 67.721-91

УДК 347.963

*И. Л. Друкаров, В. В. Сорокин***Надзор прокурора за исполнением закона
«Об оперативно-розыскной деятельности»****I. L. Drukarov, V. V. Sorokin***Prosecutor's Supervision on Implementing of the Law
«On Operative Investigation Activity»**

Раскрытие тяжких преступлений возможно только при сочетании расследования уголовных дел и оперативно-розыскной деятельности соответствующих органов, которая осуществляется путем негласного вторжения в частную жизнь граждан и нарушения их конституционных прав. Поэтому необходима гарантия правомерности такого вторжения, обеспечиваемая благодаря выполнению судебных процедур и осуществлению надзора прокурора, а также установление оснований правомерности такого вторжения, которые определены ФЗ «Об ОРД». Для этого прокурор имеет полномочия, которые реализуются в формах надзора в зависимости от органа, деятельность которого подвергается проверке. Прокурор должен обеспечить соблюдение установленных указанным законом гарантий защиты лиц, участвующих в негласной работе. Основанием для проведения проверок являются обращения граждан, должностных и юридических лиц, изучение материалов уголовных дел, наличие нераскрытых преступлений и неисполнение поручений компетентных органов.

Ключевые слова: оперативно-розыскная деятельность, проверки прокурора, основания, защита прав и свобод человека и гражданина.

DOI 10.14258/izvasu(2014)2.1-18

Права гражданина: свобода личности, неприкосновенность жилища, тайна личной жизни, тайна получения информации — имеют особую значимость. Они гарантированы Конституцией РФ (ст. 22, 23, 24, 25), другими законами. В то же время раскрытие преступлений, расследование уголовных дел требует проведения оперативно-розыскных мероприятий, которые нередко сопровождаются вторжением в частную сферу и нарушением указанных прав и свобод. Возникает необходимость в обеспечении гарантий защиты прав и законных интересов граждан при проведении таких мероприятий. Одной из таких гарантий является прокурорский надзор.

The solution of felonies is possible only with the combination of investigating criminal cases and operative search activity of the appropriate bodies which is exercised by secret invasion into private lives of citizens and violation of their constitutional rights. That is why it is necessary to guarantee the lawfulness of such invasion which is provided with legal proceedings and prosecutor's supervision and also with the institution of the reasons for the lawfulness of the invasion determined by the Federal Law «On Operative Investigation Activity». The prosecutor's has the powers which are realized in the forms of supervision depending on the body whose activity is supervised. The prosecutor must ensure the observance of defending guarantees of the persons participating in the secret work according to the given law. The reasons for implementing the verifications are appeals of citizens, officials, juridical persons, materials of criminal cases, lack of unsolved crimes and non-execution of commissions of the competent organs.

Key words: operative investigation activity, search activity, procurator's verifications, reasons, defense of the rights and freedoms of a man and a citizen.

В связи со сказанным надзор прокурора за соблюдением конституции, исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (далее — ОРД), является одним из основных направлений деятельности прокуратуры. Особенность этого направления состоит в том, что здесь отсутствует гласность, а оперативно-розыскные мероприятия нередко проводятся с соблюдением требований государственной или служебной тайны. В то же время проведение ОРД нередко требует ограничения прав и законных интересов граждан, таких как свобода личности, неприкосновенность жилища, тайна лич-

* Написание слова *оперативно-розыскной* дано в соответствии с современными правилами русского языка. См.: Правила русской орфографии и пунктуации. Полный академический справочник / под ред. В.В. Лопатина. М., 2006. С. 53 (§40). В документах орфография сохранена. — *Прим. ред.*

ной жизни, тайна получения информации (телефонных, телеграфных переговоров, электронной связи, почтовой переписки) и т. д.

Поскольку названные права гарантированы Конституцией РФ, их ограничения должны сопровождаться соответствующими, в том числе судебными, процедурами, установленными Конституцией РФ, уголовно-процессуальным законодательством, законом об ОРД, другими законами. В связи с этим важной задачей прокурорского надзора является обеспечение такого положения, когда были бы созданы гарантии защиты прав как потерпевшего, так и обвиняемого и других лиц, интересы которых могут быть затронуты в результате ОРД.

В то же время следует иметь в виду, что ныне совершается большое число тяжких и особо тяжких преступлений, в том числе: убийства, похищение людей, терроризм, бандитизм, разбойные нападения. Высокий уровень организованной преступности. Все это вызывает острую необходимость эффективной борьбы с преступлениями, представляющими повышенную общественную опасность. Раскрытие этих преступлений, уголовное преследование лиц, их совершивших, может быть обеспечено только при сочетании квалифицированного расследования уголовных дел с оперативно-разыскной деятельностью, что требует, в частности, и прокурорского надзора, содействующего раскрытию и расследованию преступлений.

Предметом надзора на этом направлении является обеспечение гарантий соблюдения прав человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции; установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, соблюдение Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности», в частности того, как органы, осуществляющие ОРД, проверяют заявления о лицах, без вести пропавших, выполняют поручения следователя, дознания, прокурора о розыске обвиняемых или подозреваемых, содействуют в раскрытии преступлений, получают судебные решения на производство мероприятий, требующих такого решения.

Предметом надзора является также соответствие закону решений, актов (приказов, указаний), принимаемых органами, осуществляющими ОРД.

Таким образом, сущность прокурорского надзора на этом направлении состоит в обеспечении защиты прав и законных интересов граждан при одновременном соблюдении требований закона о содействии органам предварительного следствия в раскрытии и расследовании преступлений. Деятельность уполномоченных прокуроров должна способствовать выполнению задач ОРД по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, изобличению виновных и розыску лиц, скрывающихся от ор-

ганов дознания, следствия и суда либо уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, а также розыску без вести пропавших граждан.

Полномочия прокурора в этом направлении урегулированы в соответствии со ст. 30 Закона РФ «О прокуратуре РФ»: УПК РФ и Законом РФ «Об оперативно-разыскной деятельности», Приказом Генерального прокурора № 33 от 15 февраля 2011 г. «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-разыскной деятельности» [1] предложена методика проведения надзорных проверок по основаниям, установленным в законе, в частности для восстановления нарушенных прав и свобод граждан.

Прокурор должен знать перечень государственных органов, имеющих право выполнять оперативно-разыскную деятельность. В их число входят:

- 1) органы внутренних дел,
- 2) органы Федеральной службы безопасности,
- 3) органы Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков,
- 4) органы Федеральной службы государственной охраны,
- 5) органы Федеральной пограничной службы,
- 6) органы Федеральной таможенной службы,
- 7) органы Федеральной службы внешней разведки РФ,
- 8) органы уголовно-исполнительной системы.

Прокурор должен также знать, какие основания могут иметь органы, осуществляющие оперативно-разыскную деятельность, для этой работы.

В соответствии со ст. 7 ФЗ «Об оперативно-разыскной деятельности» основанием для проведения оперативно-разыскных мероприятий является:

- а) наличие возбужденного уголовного дела;
- б) наличие сведений:
 - 1) о подготавливаемом, совершаемом или уже совершенном противоправном деянии; или о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела;
 - 2) о событиях или действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности;
 - 3) о лицах, скрывающихся в связи с совершенным преступлением от органов дознания, следствия и суда от уголовного наказания;
 - 4) о лицах, без вести пропавших, и об обнаружении непознанных трупов.

Основанием для проведения ОРД являются также поручения следователя, органа дознания, указания прокурора или определение суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, запросы других органов, осуществляющих ОРД, по основаниям, указанным в ст. 7 ФЗ «Об ОРД», постановления о применении мер безопасности в отношении защищаемых лиц, осуществляемых уполномоченными на то государственными орга-

нами в порядке, предусмотренном законодательством РФ, запросы международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Органы, осуществляющие ОРД, вправе также собирать сведения для принятия решений: о допуске к сведениям, составляющим государственную тайну; о допуске к работам, связанным с эксплуатацией объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей среды; о допуске к участию в оперативно-разыскной деятельности или о доступе к материалам, полученным в результате ее осуществления; об установлении или о поддержании с лицом отношений сотрудничества или при подготовке и проведении оперативно-разыскных мероприятий; по обеспечению безопасности органов, осуществляющих ОРД; о выдаче разрешений на частную детективную и охранную деятельность. Поэтому прокурор методами проверки должен пресекать факты, когда такие мероприятия проводятся при отсутствии указанных оснований.

На основании ст. 21 Закона РФ «Об оперативно-разыскной деятельности» прокурор вправе требовать у руководителей органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, оперативно-служебные документы, включающие в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-разыскных мероприятий, проведенных с использованием оперативно-технических средств. По требованию прокурора руководители органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, должны представлять учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-разыскных мероприятий.

При этом оперативно-служебные документы об осуществлении органами ФСБ оперативно-разыскных мероприятий в рамках контрразведывательной деятельности прокурор может истребовать только в случае проверок в порядке надзора по поступившим в прокуратуру материалам, информации и обращениям граждан, свидетельствующим о нарушении этими органами законодательства Российской Федерации.

В ходе надзорных мероприятий в Службе внешней разведки и в органе внешней разведки Министерства обороны РФ прокурор может изучать только те оперативно-служебные документы, которые связаны с обеспечением собственной безопасности указанных органов.

По оперативно-разыскным делам прокурор обязан:

а) знакомиться с подлинными оперативно-служебными документами, включающими в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-разыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-ре-

гистрационную документацию и ведомственные нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-разыскных мероприятий;

б) получать письменные объяснения от должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, по поводу выявленных нарушений законов;

в) проверять законность, обоснованность и соблюдение установленного порядка заведения и прекращения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, сроков и порядка их ведения; законность и обоснованность решений о проведении или прекращении оперативно-разыскных мероприятий, соблюдение установленных условий и порядка их проведения, а также использования результатов ОРД, требовать устранения нарушений закона, выявленных по делам оперативного учета и иным оперативно-служебным материалам;

г) опротестовывать противоречащие закону нормативные правовые акты органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, а также постановления и иные решения должностных лиц указанных органов;

д) по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства в соответствии с уголовно-процессуальным законом выносить мотивированное постановление либо требовать от уполномоченного органа передачи результатов ОРД в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании;

е) вносить представления об устранении нарушений закона, допущенных должностными лицами, осуществляющими ОРД;

ж) при обнаружении признаков преступления, требующих принятия решения следственными органами, направлять материалы проверки в порядке выполнения требований ст. 144 и ст. 145 УПК РФ органам предварительного следствия;

з) направлять в суд жалобы, проверка которых находится в исключительной компетенции суда.

В соответствии со ст. 9–1 Федерального закона «О федеральной службе безопасности», именуемой «Борьба с терроризмом», прокурор может требовать представления от органа, осуществляющего антитеррористические мероприятия, материалы об их проведении.

В неотложных случаях, когда промедление может привести к совершению террористического акта и поставить под угрозу жизнь и здоровье граждан, или когда террористический акт уже совершается или совершен, или когда осуществляется преследование лица, подозреваемого в причастности к совершению террористического акта, и сотрудники органа по борьбе с терроризмом входят в жилое помещение или приостанавливают оказание услуг связи юридическим и физическим лицам без полученного по-

становления судьи, орган по борьбе с терроризмом в течение 24 часов обязан уведомить об этом прокурора [2].

На основании Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» и Приказа Генерального прокурора № 33 прокурор проводит проверки в соответствующих органах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность:

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 по выявлению подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, при раскрытии преступлений, розыске обвиняемых или подозреваемых по уголовным делам и лиц, без вести пропавших.

Проверки по обращениям о нарушении Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», допущенных должностными лицами органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, при исполнении поручения следователя, руководителя следственного органа, органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя по уголовным делам и материалам, проверки сообщений о преступлении и решения суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, должны проводить уполномоченные прокуроры, т. е. те прокуроры, кому специально поручено осуществление данного надзора, что связано с необходимостью недопущения утечки информации и конфиденциального, секретного характера ОРД. При этом надо иметь в виду, что это — уполномоченные прокуроры той прокуратуры, которой осуществляется надзор за процессуальной деятельностью на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

Исключение составляют обращения, в которых обжалуются действия должностных лиц органов Федеральной службы безопасности, связанные с оперативным сопровождением уголовных дел. Проверки по таким обращениям должны проводить уполномоченные прокуроры по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности с учетом установленного Генеральным прокурором Российской Федерации разграничения компетенции территориальных, военных и специализированных прокуратур.

Проведение прокурорами проверок деятельности оперативно-розыскных органов свидетельствует, что органы ОРД нередко нарушают требование о предоставлении органу дознания, следователю, прокурору сведений о результатах проведения оперативно-розыскных мероприятий. В некоторых случаях не выносят постановления о рассекречивании предоставляемых сведений, представляют имеющиеся материалы с нарушением требования о допустимости доказательств, добытых оперативно-розыскным путем, в результате чего эти материалы теряют свою силу допустимых доказательств при судебном разбирательстве.

Сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих содействие на конфиденциальной основе, могут быть представлены соответствующим прокурорам только с письменного согласия этих лиц или в связи с привлечением их к уголовной ответственности. В то же время прокурор должен следить за соблюдением требований закона о недопущении рассекречивания этих лиц, чтобы была обеспечена их личная безопасность.

В соответствии с Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» проведение оперативно-розыскных мероприятий, 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, допускается при наличии информации на основании судебного решения. Поэтому прокурор должен выявлять случаи не санкционированного судом нарушения этих конституционных прав, пресекать их и привлекать виновных к установленной законом ответственности.

Прокуроры должны, используя предоставленные полномочия, принимать своевременные меры для пресечения нарушения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в частности своевременно опротестовывать решения должностных лиц, осуществляющих ОРД (например, постановления о заведении дела оперативного учета, о проведении оперативно-розыскного мероприятия, ограничивающего конституционное право гражданина, без решения суда, о рассекречивании оперативно-служебного документа, содержащего государственную тайну), обеспечивать принятие мер к возмещению причиненного вреда, а при наличии оснований привлекать к ответственности виновных должностных лиц. Генеральный прокурор потребовал от уполномоченных прокуроров принятия мер для пресечения нарушения прав и законных интересов физических и юридических лиц при осуществлении ОРД, принятия своевременных мер к их восстановлению, возмещению причиненного вреда и (при наличии оснований) привлечению ви-

новых должностных лиц к установленной законом ответственности. Случаи незаконного отказа от выполнения требований уполномоченного прокурора предложено рассматривать как воспрепятствование его законной деятельности и принятию мер (при наличии оснований) для привлечения виновных должностных лиц к предусмотренной законом ответственности.

Следует подчеркнуть, что прокуроры, уполномоченные осуществлять надзор за ОРД, должны обеспечивать защиту сведений, содержащихся в представленных ему документах и материалах, самим не допускать разглашения государственной или служебной тайны, предотвращать доступ к ней других лиц.

Библиографический список

1. «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» : Приказ Генерального прокурора №33 от 15 февраля 2011 г. // Законность. — 2011 — №5.

2. О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма и Федерального закона

«О противодействии терроризму» : Федеральный закон о внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 5 июля 2006 г. // Российская газета. — 2006. — 29 июля. — № 165.