

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Мушегов Р.В.,

научный руководитель канд. юр. наук Шагинян А.С.

Сибирский федеральный университет

В настоящее время вряд ли можно оспорить необходимость наличия эффективного прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью (далее – ОРД).

Обусловлено это тем, что при осуществлении деятельности такого рода, в известной степени ограничиваются конституционные права и свободы граждан (неприкосновенность частной жизни, включая тайну корреспонденции, тайну телефонных переговоров и т.д.). Такое ограничение нуждается в соответствующем контроле, в котором заинтересовано общество в целом.¹

В силу особых характеристик ОРД (разведывательно-поисковый, конфиденциальный характер и пр.), прокурорский надзор за ней сам имеет определенную специфику. Тесно связаны с этой спецификой и упомянутые в специальной литературе трудности, проблемы прокурорско-надзорной деятельности в этой сфере.

Остановимся именно на этих трудностях, их, возможно, проблемном характере. Но прежде чем перейти к основной части, хотелось бы заметить, что исследование основано на материалах, взятых из открытых источников, ввиду невозможности, в рамках студенческого доклада обратиться к материалам, составляющим охраняемую законом тайну.

В первую очередь следует обратиться к рассмотрению вопроса о полномочиях прокуроров и актах прокурорского реагирования в рамках данного направления надзора. Потому что они непосредственно связаны с целями и задачами прокурорского надзора в этой сфере (обеспечить законность при проведении ОРМ, соблюдение их порядка, установленного законами и иными правовыми актами, соответствие законам правовых актов, издаваемых органами, осуществляющими ОРД и т.д.) в силу того, что являются средствами их достижения.

Что касается полномочий, то прокуроры при осуществлении надзора за ОРД обладают как общими для всей надзорной деятельности полномочиями, так и специальными, установленными именно для этого направления ФЗ “Об ОРД”, так как п.1 ст. 30 ФЗ “О прокуратуре РФ” дается неопределенная отсылка к другим законам. Но позиция Генпрокуратуры и правоприменительной практики строится исходя из возможности, использовать, как только что упоминалось, как общие, так и специальные полномочия.

Однако использование общих полномочий возможно лишь с учетом установленных ограничений в данной сфере, что, по мнению некоторых авторов, может существенно ограничить прокурора в средствах достижения задач. К примеру, правомочие прокурора на доступ к документам органов, осуществляющих ОРД реализуется только с соблюдением требования ст. 21 ФЗ “Об ОРД” – обеспечить защиту полученных сведений.

¹ ; Горяинов К. К., Овчинский В. С. и др. Оперативно-розыскная деятельность. Москва: Инфра-М, 2004 г. С. 122

Более того, некоторыми авторами подчеркивается,¹ что надзор за ОРД мог быть бы более эффективным при наделении прокуроров дополнительным объемом полномочий. В том числе возможностью самостоятельной отмены незаконных актов органов, осуществляющих ОРД. В дополнение к этому отмечается, что система актов прокурорского реагирования на нарушения закона при осуществлении ОРД является неэффективной, а самих мер недостаточно.

Тесно связано с вопросом полномочий ограничение круга прокуроров, которые могут осуществлять надзор за ОРД: прежде чем прокуроры смогут заступить на должность связанную с надзором за ОРД, в установленном законом порядке должен быть оформлен допуск к сведениям, составляющим государственную тайну. “В случае, если прокурор в силу установленных законом причин не может быть допущен к сведениям, составляющим государственную тайну, к осуществлению надзора за ОРД он не допускается”.²

Так же, несмотря на то, что уполномоченные прокуроры обладают правом на доступ к документам и материалам, связанным с осуществлением ОРД, некоторые сведения все же исключаются из предмета надзора. Например, сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках, а так же о лицах, оказывающих содействие органам на конфиденциальной основе, законность привлечения граждан к содействию на конфиденциальной основе и соблюдением при этом принципа добровольности сотрудничества.

Безусловно, прокурорский надзор на рассматриваемом участке, имеет свои особенности. Но справедливо ли некоторыми авторами они наделяются сугубо проблемным характером, и как мы могли заметить, предлагаются и некоторые меры (например, расширение полномочий прокуроров) для их преодоления?

Существование этих особенностей на сегодняшний день представляется вполне оправданным: 1) В силу особых характеристик оперативно-розыскной деятельности (ее разведывательно-поисковая направленности, т.е. направленности на получение ранее неизвестной и необходимой для решения задач ОРД информации). Подобное продиктовано тайным характером действий преступников и поэтому органы, осуществляющие ОРД, сами в свою очередь поставлены перед необходимостью действовать “тайно”, “скрытно”. Это ярко проявляется в таких основных принципах ОРД, как конспирация, сочетание гласных и негласных методов (с преобладанием последних) и др. 2) Перед прокурорами стоят задачи способствовать в равной мере, как обеспечению гарантий прав и свобод человека и гражданина, так и выполнению задач самой ОРД.³ Соблюдение баланса этих задач, в одной из частей, предполагает сохранение конспиративного, тайного характера ОРД, что требует наличия определенной области “невмешательства”, в том числе и органов прокуратуры. Эта позиция нашла подтверждение и в нормативно правовых актах таких, как приказ Генпрокуратуры от 15.02.2011 №33(п.4); Указание Генпрокурора и Директора ФСБ России от 18.04.2002 №20 – 27/10(п. 1.1). Кроме мер обеспечения такого положения, которые уже были названы в начале работы, можно указать на ведение секретного делопроизводства по надзору за ОРД; изучение сведений и материалов ОРД(оперативно-служебные материалы), как правило, в помещениях органов осуществляющих ОРД, отвечающих требованиям режима секретности, закрытый характер актов регулирующих порядок проведения отдельных ОРМ и др.

¹Дытченко Г., Никитин Е. Проблемы организации надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности. Законность. 2008 г., №10 // СПС КонсультантПлюс; Капканов В.И. Проблемы осуществления надзора за оперативно-розыскной деятельностью. Адвокат. 2009. № 9 // СПС КонсультантПлюс

²Захарцев С. И., Похунов А. М. Организация надзора за оперативно-розыскной деятельностью. Российский следователь. 2012г. №9 // СПС КонсультантПлюс

³ Настольная книга прокурора [Электронный ресурс] / под общ.ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 2012г. Доступ из системы ГАРАНТ // ЭПС "Система ГАРАНТ"

Исходя из этого, прокурорский надзор за ОРД характеризуется особенностями, которые проявляются в наличии определенных рамок, ограничений в предмете, полномочиях по надзору и прочее. С тем, что бы не нарушить те принципы ОРД, существование которых делает возможным достижение целей ОРД и соответственно выполнение задач, стоящих как перед органами, осуществляющими ОРД, так и перед прокурорами, осуществляющими надзор за ОРД.

Но из сказанного отнюдь не следует, что в осуществлении прокурорского надзора за ОРД нет проблемных моментов, а есть лишь необходимые особенности деятельности. В действительности проблемы существуют, что следует даже из той информации, которая размещена в открытых источниках. Они, что далее будет подтверждено, имеют различный характер, и в отличие от ранее обсуждавшихся особенностей, нуждаются не только в понимании, но и в подходах к их преодолению. Тем более это важно потому, что их наличие в сфере прокурорского надзора (основного способа контроля ОРД), прямо может влечь негативные последствия в виде увеличения нарушений прав граждан органами, осуществляющими ОРД и как следствие неэффективность самой ОРД.

Проблемой имеющей организационный характер является “отсутствие единой системы осуществления этого вида надзора” в масштабах РФ.¹ Это проявляется в различных способах его организации в субъектах РФ. К примеру в прокуратурах некоторых субъектов не имеется самостоятельных структурных подразделений специализирующихся именно на этом направлении надзорной деятельности, а прокуроры уполномоченные его осуществлять, “включаются в состав отраслевых управлений (отделов) по надзору за следствием и дознанием”. И здесь приходится согласиться с мнением о том, что данное обстоятельство не позволяет вышеназванным прокурорам сосредоточиться на решении задач по надзору за ОРД в должной мере. Здесь же можно отметить, что отсутствуют и единые методические рекомендации, единые критерии оценки, обобщения положительной практики этой работы и так далее, на что указывает сами действующие написания сотрудники.² В ряде прокуратур хоть и были предприняты попытки создания и использования таких рекомендаций, это все-таки не стало поводом к принятию единой их системы. Что касается научных работ по этой тематике, то они действительно носят единичный характер.

Тесно связанной с указанной проблемой является проблема количества проверяемых уполномоченными прокурорами материалов ОРД. По неофициальной статистике, которая была приведена в рамках уже упомянутых рассуждений о критериях оценки деятельности уполномоченных прокуроров, в течении календарного года (что даже больше отчетного периода) проверяется в среднем лишь 25-30% от всего количества оперативно-розыскных материалов. И здесь следует согласиться с выводом о том, что деятельность, носящая правоограничительный характер, должна намного более полно быть в сфере внимания контролирующих органов. В этом, как уже отмечалось, заинтересовано общество в целом.

Однако вряд ли осуществимо, хоть и вполне справедливо звучит требование о необходимости проверки всех 100% материалов ОРД в отчетный период. Ведь для этого бы потребовалось увеличить нагрузку в этом направлении более чем в 3 раза при тех же методах, тем самым затратив довольно большой ресурс, что в ближайшей перспективе, как уже было отмечено, вряд ли выполнимо.

Далее хотелось бы еще раз вернуться к вопросу о полномочиях прокуроров осуществляющих надзор за ОРД и посмотреть на них с другой стороны. Сложившееся на практике использование как специальных, так и общих полномочий (с ограничениями)

¹Дытченко Г., Никитин Е. Указ.соч. // СПС КонсультантПлюс

²Дытченко Г., Никитин Е. Указ.соч. // СПС КонсультантПлюс

скрывает в себе проблему правового характера. Подобное регулирование, предложенной Законом “О прокуратуре РФ” не позволяет в достаточной мере ясно определить то, на что прокурор действительно имеет право, что само по себе является негативным фактором. Неопределенный объем правомочий может вызвать неясность и в пределах прокурорского надзора так, как он находится в известной связи с ними. И следует согласиться с тем, что не решают этот вопрос окончательно и специальные акты Генпрокурора РФ, как то, основной в этом направлении – действующий Приказ Генпрокурора России от 15.02.2011 №33 “ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности ”.

В ходе интервьюирования оперативных сотрудников было высказано мнение о том, что среди уполномоченных прокуроров малая часть понимает все механизмы и нюансы оперативной работы, что часто приводит к недопониманию между сотрудниками органов, осуществляющими ОРД и уполномоченными прокурорами.¹

Более того, некоторые должностные лица органов, осуществляющих ОРД, отрицательно высказываются о прокурорском надзоре заОРД в целом, “считая его лишним, мешающим нормальной оперативно-розыскной деятельности”. Так же некоторые выражают опасение, что многими уполномоченными прокурорами важность данного направления надзора недооценивается и складывается соответствующие “второстепенное” отношение к его организации и проведению. Аналогично с предыдущим примером, подобный подход может оказать лишь негативный влияние на эффективность надзора, учитывая характер ОРД.

Суммируя приведенные проблемные моменты, представляются закономерными критические оценки, высказанные в специальной литературе², и результаты интервьюирования среди действующих прокурорских работников, указывающие, по крайней мере, на недостаточную эффективность прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью.

В заключение, отметим, что ОРД не должна осуществляться бесконтрольно, и, тем более, вне сферы прокурорского надзора, причем эффективного, способного решить задачи стоящие перед ним. Для этого необходимо дальнейшее развитие этого направления надзорной деятельности и последовательное преодоление вышеупомянутых проблем: утверждение и совершенствование единой системы осуществления этого направления надзора, включающей единые способы его организации, методические рекомендации, критерии оценки и т.д.; привлечение внимания должностных лиц к важной роли прокурорского надзора за ОРД и утверждение у них должного к нему отношения; совершенствование регулирования статуса уполномоченных прокуроров: их полномочий, пределов надзора и т.д.

¹Захарцев С. И., Похунов А. М. Указ.соч. // СПС КонсультантПлюс

²Дытченко Г., Никитин Е. Указ.соч. // СПС КонсультантПлюс; Капканов В.И. Указ.соч.// СПС КонсультантПлюс; Захарцев С. И., Похунов А. М. Указ.соч. // СПС КонсультантПлюс