

*Журкина О.В.,
кандидат юридических наук, доцент
Заведующий кафедрой организации судебной и
прокурорско-следственной деятельности
Оренбургский государственный университет
Россия, г. Оренбург
Родвальт И.Н.
студент
4 курс, факультет «Юридический»
Оренбургский государственный университет
Россия, г. Оренбург*

**НЕОБХОДИМОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РАЗГРАНИЧЕНИЯ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ И
ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

***Аннотация:** В статье рассматривается вопрос о законодательном разделении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия и прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью.*

***Ключевые слова:** Прокуратура, органы дознания, прокурорский надзор, оперативно-розыскная деятельность.*

***Annotation:** The article deals with the issue of the legislative separation of procuratorial supervision over the procedural activities of the bodies of inquiry and preliminary investigation and procuratorial supervision over operational and search activities.*

***Key words:** The Public Prosecutor 's Office, bodies of inquiry, procuratorial supervision and investigative activities.*

Надзорная деятельность органов прокуратуры обоснованно является важным фактором в системе поддержания законности и правопорядка на территории Российской Федерации. Как неоднократно отмечалось разными авторами, особенность оперативно-розыскной деятельности (ОРД) заключается в потенциальной возможности нарушения ряда важнейших конституционных прав человека и гражданина [8, С. 337]. В связи с положениями УПК РФ [1] и ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1995 № 144-ФЗ [2] (далее ФЗ «Об ОРД») этим данное направление правоохранительной деятельности является краеугольным камнем правоохранительной системы в целом, так как без, собственно, выявления преступлений не будет их раскрытия и борьбы с преступностью вообще.

На современном этапе развития мирового сообщества, общественных механизмов отдельных государств, цифровых, экономических и иных технологий становится невозможным профилактировать и раскрывать преступления, прежде всего угрожающие национальной безопасности отдельных государств и их конгломератов, без использования правоохранительными структурами ОРД. Однако, в отличие от других видов правоохранительной деятельности (административной и уголовно-процессуальной), ОРД характеризуется значительно меньшей законодательной регламентацией и научной проработкой правовых проблем, возникающих в процессе ее осуществления.

Проблема правовой неурегулированности ОРД является общепризнанной и в доказывании не нуждается. Так, перечень оперативно-розыскных мероприятий в количестве 15, являющихся инструментарием в проведении ОРД, императивен. Изменению он подлежит только через Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности». ОРД осуществляется именно через проведение этих ОРМ. В рамках проведения ОРМ допустимо ограничение практически всех конституционных прав и свобод человека и гражданина.

При наличии таких жестких ограничительных механизмов прав человека и гражданина через проведение ОРМ в рамках ОРД, определения понятий ОРМ

в федеральном законодательстве России нет. Их определение дается каждым субъектом ОРД самостоятельно в своих ведомственных приказах. Следовательно, одно и то же ОРМ может быть определено по-разному (что и происходит на практике), и это значительно затрудняет выполнение прокуратурой надзорных функций.

Анализ и изучение юридической литературы показывает, что среди ученых в теории прокурорского надзора и ОРД по вопросу о понятии и сущности прокурорского надзора за ОРД нет единства во мнении. Хотелось бы особо подчеркнуть, что данный вопрос носит теоретико-методологический характер, он весьма принципиальный.

Согласно ст. 40 УПК РФ государственный орган, наделенный правом проведения ОРД, является одновременно органом дознания. ОРД не входит в структуру дознания, но неразрывно с ней переплетена. Четкого разграничения двух этих функций в рамках одного государственного органа также нет. Прокуратура в порядке надзора вынуждена соотносить в рамках одного органа два разных направления его работы.

Это привело к тому, что законодатель в главе 3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» смешал два разных направления прокурорского надзора: одно — имеющее уголовно- процессуальный характер (надзор за государственными органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие); другое — не регулируемое УПК РФ (за государственными органами, осуществляющими ОРД).

Перечень проблем, указанный выше, далеко не исчерпывающий. Он, несомненно, определен прежде всего фактором секретности а это, в свою очередь, привело к тому, что ОРД развивалась как сугубо секретная наука, что, безусловно, не могло не сказаться как на методике и направлениях исследований, так и на формировании предмета науки в целом. Аналогично развивалось и правовое регулирование ОРД. Она регламентируется по большей части секретными ведомственными приказами и инструкциями, причем для каждого ведомства они свои, обособленные от других ведомств.

Данное обстоятельство требует особого внимания к государственным органам, наделенным функцией ОРД, со стороны прокуратуры. В то же время из-за правовой неопределенности в порядке осуществления многих функций ОРД, компетенций и полномочий самой прокуратуры возникает множество практических проблем надзора.

Профессор О.Д. Жук предпринял попытку определить понятие, сформулировав его следующим образом: прокурорский надзор за исполнением законов при осуществлении оперативно-разыскной деятельности есть «вид деятельности, осуществляемой уполномоченными прокурорами в пределах своей компетенции в целях обеспечения верховенства и исполнения законов органами и должностными лицами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность» [6, С. 56]. Однако в этом определении умалчивается, каким путем достигаются обозначенные им цели, которые, как нам представляется, почему-то заужены, если придерживаться Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [3], но и ст. 21 ФЗ «Об ОРД».

Приведем еще одно определение, которое сформулировано профессором В. В. Черниковым, который полагает, что «прокурорский надзор за ОРД это осуществляемая от имени государства деятельность прокуратуры, призванная обеспечить верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства при осуществлении ОРО и их должностными лицами ОРД путем выявления и своевременного устранения любых нарушений закона и привлечения к ответственности виновных» [10, С. 327].

Ознакомление с научными и учебными изданиями показало наличие споров (дискуссий) вокруг этого вопроса, разногласий между отдельными исследователями теорий ОРД и прокурорского надзора.

Надзор за законностью дознания и ОРД в качестве отрасли прокурорского надзора признается почти во всех бывших советских республиках. Исключение

составляет Армения, законодательство которой не включает законность в ОРД в предмет прокурорского надзора [9, С. 98].

Аналогичный российскому подход объединения норм, регламентирующих предмет надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание, предварительного следствие и ОРД, применен в законодательстве Азербайджанской Республики и Республике Таджикистан [9, С. 119]. В частности, ст. 18 Закона о прокуратуре Азербайджанской Республики (от 7.12.1999 г. №767-QI) определяет «надзор за исполнением законов в деятельности органов дознания и оперативно-розыскных органов». К предмету надзора за законностью в ОРД отнесены: 1) законность осуществления оперативно-розыскных мер и 2) законность принимаемых оперативно-розыскными органами решений.

Более научно обоснованный и адекватный времени подход использован при конструировании прокурорско-надзорных норм, регламентирующих надзор за исполнением законов в ОРД, в законодательстве Республик Беларусь и Казахстан [9, С. 136]. Законы о прокуратуре этих стран включают отдельные главы, нормы которых посвящены вопросам правового регулирования надзора за законностью в ОРД. Так, ст. 28 главы 5 «Надзор за исполнением законодательства при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» Закона о прокуратуре Республики Беларусь (от 8.05.2007 г. №220-3) определяет предмет прокурорского надзора как «соответствие законодательству правовых актов и решений (действий) органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и их должностных лиц».

Интересный перечень элементов предмета прокурорского надзора за исполнением законов в ОРД установлен в ст. 35 главы 6 Модельного закона о прокуратуре для стран СНГ (Принят на 27 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. Постановление №27-6 от 16 ноября 2006 г.): 1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина; 2) установленный законом порядок производства оперативно-розыскных мероприятий при выявлении преступлений, их раскрытии, розыске

преступников, отыскании доказательств по уголовным делам; 3) при обеспечении собственной безопасности органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность; 4) законность принимаемых решений [9, С. 189].

Таким образом, полагаем целесообразным определить предмет прокурорского надзора за исполнением законов в ОРД следующим образом: «соблюдение норм Конституции; соблюдение прав и свобод человека и гражданина; исполнение законов, регламентирующих оперативно-розыскную деятельность, а также правоотношения, непосредственно связанные с осуществлением оперативно-розыскной деятельности».

Обобщая сказанное, отметим, что сущность прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, заключается в осуществлении уполномоченными прокурорами в пределах своей компетенции проверочных действий, направленных на своевременное предупреждение, выявление и устранение нарушений закона, восстановление нарушенных прав и привлечение виновных к ответственности.

Итак, прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие, является одной из важнейших функций прокуратуры.

Под прокурорским надзором за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, следует понимать государственно-правовую форму деятельности органов прокуратуры по обеспечению точного и единообразного соблюдения законов всеми названными органами посредством проверки присущим прокурорам правовыми средствами надзора.

Сущность прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, заключается в осуществлении уполномоченными прокурорами, в пределах своей компетенции, проверочных действий, направленных на своевременное предупреждение, выявление и устранение

нарушений закона, восстановление нарушенных прав и привлечение виновных к ответственности.

Правовыми средствами прокурорского надзора выступают: полномочия прокурора по выявлению нарушений законов и способствующих им обстоятельств; полномочия, направленные на устранение выявленных нарушений законов; установление виновных в их совершении и привлечение лиц к ответственности.

Полагаем, что в состав предмета прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, должны входить не только соблюдение прав и свобод граждан, порядка выполнения ОРМ и законность принимаемых ОРО решений, но и законность оперативно-розыскной деятельности в целом.

В этой связи требование исполнения законов в оперативно-розыскной деятельности преобразуется в требование повышения эффективности работы оперативно-розыскных органов, которая подлежит обязательной оценке со стороны прокурора, так как эффективность работы правоохранительных органов определяется состоянием законности. Оперативно-розыскная деятельность как часть правоохранительной деятельности основана на законе и имеет своей целью достижение установленного законом правопорядка, именно поэтому эффективность ОРД должна измеряться состоянием законности, которая, в свою очередь, является предметом прокурорского надзора. Следовательно, лишать прокурора права оценивать эффективность ОРД и способствовать достижению задач ОРД означает лишать прокурора права поддержания законности, что прямо противоречит предназначению органов прокуратуры.

Использованные источники

1 Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон №174-ФЗ. Принят Государственной Думой РФ 22 ноября 2001 года. Одобрен Советом Федерации РФ 5 декабря 2001 года. Подписан Президентом РФ 18 декабря 2001 года // Российская газета. 2001. 22 декабря.

2 Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. N 144-ФЗ (с изм.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 33. - Ст. 3349.

3 О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с изм.) // www.pravo.gov.ru (дата обращения 08.11.2019г.).

4 Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности: приказ Генпрокуратуры РФ от 15 февраля 2011 г. № 33 // СПС «КонсультантПлюс».

5 Додонов, В.Н., Крутских, В.Е. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование / Под ред. С.И. Герасимова. – Москва: Издательство НОРМА. 2001.

6 Жук О.Д. Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности // Актуальные проблемы прокурорской деятельности: курс лекций / под ред. д-ра юрид. наук, проф. О.С. Капинус. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2017.

7 Козусев А.Ф. Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности: современные проблемы теории и практики: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2001.

8 Настольная книга прокурора / под общ.ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 3-е изд., перераб. и доп. М.: изд-во «Юрайт», 2014.

9 Российская и зарубежная прокуратура: модели и стандарты: Хрестоматия. Сборник документов о прокуратуре [сост. Н.В. Кулик, Е.Л. Никитин]. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013.

10 Черников В. В. Контроль и надзор за оперативно-розыскной деятельностью (глава 19) // Теория оперативно-розыскной деятельности: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. К.К. Горяинова, В. С. Овчинского, Г.К. Синилова. М.: ИНФРА-М, 2014.