



ПРАВО И СОЦИАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 343. (075.8)

А.С. Гузова

К ВОПРОСУ О СОБЛЮДЕНИИ ЗАКОННОСТИ В ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

В статье анализируются нормы законодательства, регламентирующие осуществление прокурорского надзора за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Ключевые слова: законность, оперативно-розыскная деятельность, прокурорский надзор.

A.S. Guzova

TO THE ISSUE ON LEGALITY GUARANTEEING IN OPERATIONAL AND SEARCH ACTIVITY IN THE PROCESS OF PROSECUTOR'S SUPERVISION REALIZATION

The legislation norms regulating realization of the prosecutor's supervision over the bodies, which conduct operational and search activity, are analyzed in the article.

Key words: legality, operational and search activity, prosecutor's supervision.

В юридической литературе в последнее время значительно возрос интерес к исследованиям как оперативно-розыскной деятельности в целом, так и отдельных ее составляющих. На современном этапе состояние преступности в России характеризуется не только её количественным ростом, но и совершенствованием профессионализма преступных формирований. Правоохранительные органы и спецслужбы все чаще сталкиваются с еще более изощренными приемами и способами сокрытия преступлений, а также с активным противодействием со стороны преступников. Одним из наиболее эффективных средств борьбы с преступностью была и остается оперативно-розыскная деятельность, которая должна осуществляться исключительно на основе законодательных предписаний.

Проблемы обеспечения законности в оперативно-розыскной деятельности при реализации функции прокурорского надзора присутствуют в работах Ю.С. Блинова, Н.С. Железняк, В.И. Капканова, В.Ф. Луговика, В.Н. Осипкина, В.И. Рохлина, Т.А. Фролова и др. Констатируя значительные достижения этих и иных ученых в исследовании данной проблемы, следует признать, что в целом ее разработка еще далеко не завершена.

Общеизвестно, что законность является неотъемлемой составляющей правового государства и гарантией его развития. Соблюдение законности обеспечивает верховенство закона, закрепляет принципы и формы деятельности государственного аппарата и главную общественную ценность – права и свободы человека и гражданина. Принцип законности требует безусловного соблюдения законодательства всеми элементами государственного механизма и общества, а также является приоритетным конституционным принципом оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД). Она реализуется в подчинении закону всей деятельности оперативных подразделений.

Содержание законности достаточно широко трактуется как в толковых словарях русского языка, так и учеными-юристами, в частности С.С. Алексеевым, Н.Г. Александровым, В.В. Борисовым, М.С. Строговичем и др.

Например, по мнению С.С. Алексеева: «законность – это не только требование соблюдения норм запретов и обязывающих юридических норм, но и требование надлежащей реализации предоставленных населению прав и свобод» [1]. Согласно Н.Г. Александрову: «законность – неуклонное и точное соблюдение (исполнение) норм права всеми субъектами общественных отношений» [2]. Другими словами, законность – это неуклонное исполнение законов и подзаконных актов всеми государственными органами, общественными организациями, должностными лицами и гражданами. Законность по отношению к ОРД предполагает точное и неукоснительное исполнение законов и подзаконных нормативных правовых актов (различных постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений) всеми субъектами ОРД. Соблюдение законности правоприменитель обеспечивает путем возложения такой обязанности на оперативные подразделения, а также вследствие осуществления общего и ведомственного контроля и прокурорского надзора за ОРД.

Вместе с тем анализ текущего законодательства и работ ученых-юристов позволяет выделить в этой области некоторые проблемы.

К сожалению, на сегодняшний день нет четко сформулированного определения предмета прокурорского надзора. Этот пробел в законодательстве отмечают многие авторы, в частности Н.С. Железняк и В.Ф. Луговик. Действительно, анализ Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – ФЗ об ОРД), Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – ФЗ о прокуратуре) позволяет говорить о противоречивости содержания предмета прокурорского надзора. В ч.1 ст.21 ФЗ об ОРД закреплено: «Прокурорский надзор за исполнением настоящего ФЗ об ОРД...», а само название данной статьи гласит о прокурорском надзоре за ОРД, что понимается значительно шире [3]. Предписание ч.2 ст.1 ФЗ о прокуратуре закрепляет: «...надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД...» [4].

Исходя из этого, совершенно очевидно, что законодательно следует закрепить единое понятие предмета прокурорского надзора. Наше мнение совпадает с позицией В.Ф. Луговика, который предлагает в качестве предмета прокурорского надзора закрепить такое понятие, как «прокурорский надзор за исполнением ФЗ об ОРД». Основываясь на ст.1 ФЗ о прокуратуре, В.Ф. Луговик, отмечает: «...ст.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», определяя основные направления деятельности прокуратуры, говорит именно о надзоре за исполнением законов. Поэтому предметом прокурорского надзора в аспекте предмета данной статьи может быть только надзор за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [5].

Вместе с тем стоит заметить, что определенная часть проблем вызвана отсутствием достаточно полных и подробно регламентированных полномочий у прокурора по осуществлению надзорных функций за исполнением законодательства об ОРД.

В соответствии со ст. 30 ФЗ о прокуратуре полномочия уполномоченного прокурора устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством и другими федеральными законами Российской Федерации.

По данному поводу Н.С. Железняк и А.Д. Васильев справедливо отмечают: «Данная бланкетная норма: позволяет судить об отсутствии в ФЗ о прокуратуре регламентации полномочий прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД; отсылает правоприменителя к ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», где в ст. 21 отсутствует перечень таких полномочий, а лишь отмечается, какие документы должны быть представлены прокурору при осуществлении им надзорной деятельности.

Таким образом, полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, законодательно не закреплены» [6]. Действительно, такое положение вещей весьма затрудняет осуществление прокурорско-надзорных функций в области ОРД.

Применительно к прокурорскому надзору за исполнением ФЗ об ОРД существуют проблемы, связанные с произвольным толкованием оснований, по которым прокуроры проводят надзорные проверки. Нельзя не заметить, что ранее действовавший Приказ Генерального прокурора РФ от 21 декабря 2007 года № 207 «Об организации прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – приказ) существенно расширял полномочия прокуроров, тем самым противоречил федеральному законодательству.

В частности, в ч.2 ст.21 ФЗ о прокуратуре содержится предписание, согласно которому «проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором». Однако в п.5 приказа предписывалось: «проверки исполнения Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» проводить только по 4 основаниям:

- а) по обращениям граждан, юридических и должностных лиц;
- б) по результатам изучения материалов уголовных дел о нераскрытых преступлениях или при поступлении информации о ненадлежащем реагировании на поручения следователя, руководителя следственного органа, органа дознания или определения суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, а также в связи с ненадлежащим исполнением требований и поручений уполномоченного прокурора;
- в) в плановом порядке, в том числе по указанию вышестоящего прокурора;
- г) в других случаях, с учетом состояния законности в этой сфере деятельности и отсутствия положительных результатов...» [7].

Согласно ч.5 ст.129 Конституции РФ: «полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяется федеральным законом» [8].

На эту проблему уже обращал свое внимание Н.С. Железняк. По его мнению: «...содержание подзаконного акта по многим параметрам либо противоречит нормам ФЗ о прокуратуре, либо неоправданно расширяет содержащиеся в нем предписания, касающиеся полномочий прокурора по осуществлению надзорной деятельности» [6].

Следовательно, последние 3 пункта приказа существенно дополняли основания проведения проверок, а значит, противоречили ФЗ о прокуратуре.

В настоящее время ныне действующий Приказ Генерального прокурора от 15 февраля 2011 года № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» никакой ясности в этот вопрос не внес. Основания для проведения прокурорских проверок не изменились [9].

Вместе с тем на сегодняшний день остается открытым вопрос о правильности включения в одну функцию прокуратуры (надзорную отрасль) одновременно надзора за соблюдением законов органами, осуществляющими ОРД, и органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

В.Н. Осипкин считает, что законодатель нецелесообразно включил надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, составной частью надзора за исполнением законов указанными органами, следствием и дознанием. Подобное положение влечет дискриминацию прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, исключает его из состава приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры, тем самым дезориентируя уполномоченного прокурора. Этому же способствует и организационная структура многих прокуратур субъектов Федерации, в соответствии с которой прокуроры, осуществляющие надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, включены в состав отраслевых отделов по надзору за следствием и дознанием. По мнению автора, следует выделить прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, в качестве самостоятельной отрасли прокурорского надзора [10].

На наш взгляд, данная позиция заслуживает внимания и своего отражения в ФЗ о прокуратуре, так как, возможно, выделение прокурорского надзора в отдельную самостоятельную часть позволит уменьшить проблемные моменты, заключающиеся в постоянном выходе уполномоченных прокуроров за предмет прокурорского надзора, обусловит минимизацию конфликтных ситуаций и негативного воздействия на процесс борьбы с преступностью.

Это лишь некоторые проблемы анализируемой деятельности, которая требует не только пристального внимания со стороны общества, но и углубленных научных исследований.

Литература

1. *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. – М., 1997. – С. 436.
2. *Александров Н.Г.* Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. – М.: Госюриздат., 1961. – С. 269.
3. Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – №33. – Ст. 3349.
4. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. Федерального конституционного закона от 07 февраля 2011 г. №4-ФЗ) СЗ РФ. – 1995. – №47. – Ст. 4472.
5. *Луговик В.Ф.* Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью: тотальный контроль или надзор за исполнением законов / Вестн. Сиб. юрид. ин-та МВД России. – 2009. – №3. – С.129.
6. *Железняк Н.С.* О недопустимости ведомственной корректировки предписаний Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // Вестн. Сиб. юрид. ин-та МВД России. – 2009. – №2 (4). – С.5.
7. Об организации прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 21 декабря 2007 г. № 207. П.5.
8. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. Федерального конституционного закона от 30 декабря 2008 г. №7-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2009. – №4. – Ст. 445.
9. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15 февраля 2011 г. № 33. П.5.
10. *Осипкин В.Н.* Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью (понятие, организация, методика): учеб. пособие. – СПб., 2003. – С. 26.

