

РЕЦЕНЗИЯ НА «НАСТОЛЬНУЮ КНИГУ ПРОКУРОРА»

Сравнительно недавно в свет вышла работа «Настольная книга прокурора» (под общ. ред. С.Г. Кехлерова и О.С. Капинус; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – М.: Юрайт, 2012)¹.

Учитывая серьезный состав авторского коллектива, участвовавшего в создании указанного труда², а также значительный тираж книги, насчитывающий 1500 экземпляров и поэтому обеспечивающий достаточно свободный доступ для ознакомления с ее содержанием³, считаем необходимым высказать свое отношение к некоторым изложенным в ней мыслям представителей прокурорского корпуса. В нашей работе мы подвергнем оценке лишь один раздел данной работы, озаглавленный «Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность».

Однако, прежде чем перейти к сути исследования, обратим внимание читателя на характеристику ориентированности данного труда и решаемых с его помощью задач.

В анонсе к работе отмечается: «Книга представляет собой методическое пособие, в котором опыт подготовки подобных изданий переосмыслен с учетом положений действующего законодательства об организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации, задач, определяемых Генеральным прокурором Российской Федерации для нижестоящих прокуроров применительно к конкретным направлениям работы». Это, очевидно, должно означать, что рекомендации, высказанные авторами, ориентированы на помощь в профессиональной подготовке сотрудников прокуратуры и обеспечении качества их работы, близкого к оптимуму. Идентичной позиции придерживается и один из редакторов данной книги – ректор Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации О.С. Капинус, давшая корреспонденту научно-практического журнала «Прокурор» интервью, озаглавленное «Наша задача – заложить основы для формирования знающего, принципиального, дисциплинированного прокурора»⁴.

Знающий, принципиальный и дисциплинированный прокурор – что может быть лучше упомянутых ректором характеристик для должностного лица, реализующего функцию прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов

¹ Второе издание, переработанное и дополненное, увидело свет в 2013 году.

² В творческом коллективе, насчитывающем 88 сотрудников прокуратуры разных уровней, представлены 15 должностных лиц, имеющих высшие, и 60 – старшие классные чины.

³ Хотя заявленная на различных страницах Интернета цена одного экземпляра от 1740 до 3449 руб. представляется существенной.

⁴ Прокурор: науч.-практ. журнал. – М., 2012. – № 4.

на территории России? Остается удостовериться, что содержание книги обеспечивает решение именно этой центральной задачи.

Изучение раздела 7.1 «Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность» поначалу действительно подтверждает сделанное нами в предыдущем абзаце предположение.

Так, в подразделе 7.1.1 «Предмет и пределы надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность» абсолютно оправданными выглядят следующие высказывания:

– «организация оперативно-розыскных мероприятий⁵ как разновидность управленческого труда *не входит в предмет надзора*. Прокурору *не следует вторгаться в оценку правильности используемых в ОРД приемов и методов*, если они не приводят к нарушениям установленных законом требований»;

– «организация информационных систем, порядок их ведения и использования определяются ведомственными нормативными актами органов, осуществляющих ОРД, и *не должны входить в предмет прокурорского надзора*. Также *не входит в предмет прокурорского надзора порядок применения технических средств в ОРД*»;

– «*в предмет прокурорского надзора не входит проверка законности решения судьи об удовлетворении ходатайства органа, осуществляющего ОРД, об обследовании жилища, о прослушивании телефонных переговоров, о снятии информации с технических каналов связи, о контроле почтово-телеграфной корреспонденции*»⁶.

Однако каждый тезис, изложенный в научной или учебно-методической работе, надлежит как-то подтвердить.

Первая из представленных позиций могла бы быть подтверждена авторами, во-первых, цитированием формулировки пункта 1 совместного правового акта Генеральной прокуратуры РФ и МВД РФ⁷, согласно которой уполномоченным прокурорам разъясняется, что «вопросы, касающиеся организации, тактики, методов и средств осуществления опе-

⁵ Далее – ОРМ.

⁶ Хотя существует и иная позиция, сформулированная в Информации Судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда Российской Федерации от 05.06.2014 года «О рассмотрении судами материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий»: «В настоящее время постановление судьи о разрешении проведения ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан, может быть обжаловано в вышестоящий суд в порядке глав 471 и 481 УПК РФ лицом, полагающим, что действия органов, осуществляющих ОРД, привели к нарушению его прав и свобод. В том же порядке на судебное решение может быть подано кассационное (надзорное) представление прокурора, на которого в соответствии с ч. 9 ст. 5 ФЗ «Об ОРД» возложена обязанность принимать меры по восстановлению прав и законных интересов физических и юридических лиц, нарушенных органом (должностным лицом), осуществляющим ОРД».

⁷ О порядке представления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»: указание Генпрокуратуры РФ от 29.09. 2008 № 215/69, МВД РФ № 1/7818 // СПС КонсультантПлюс (далее – Указание).

ративно-розыскной деятельности в предмет прокурорского надзора не входят». Во-вторых, положения данного нормативного правового акта, на наш взгляд, могут использоваться и другими субъектами оперативно-розыскной деятельности⁸ в соответствии с принципом аналогии. Проще говоря, несмотря на то, что Указание распространяет свои предписания исключительно на органы внутренних дел, другие субъекты ОРД могут применять их по аналогии. По смыслу правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации, изложенной в ряде его решений, в том числе в постановлениях от 25.03.2008 № 6-П и от 26.02.2010 № 4-П, *однородные по своей юридической природе отношения в силу принципа юридического равенства должны регулироваться одинаковым образом*⁹.

Позиция относительно нахождения информационных систем оперативно-розыскного назначения за пределами предмета прокурорского надзора также могла быть вполне объяснена, поскольку сами системы как средства ОРД (о чем уже было сказано выше) не входят в предмет прокурорского надзора, а их использование является существенной частью организации ОРД, также не входящей в предмет прокурорского надзора.

Правильность утверждения, что в предмет прокурорского надзора не входит проверка законности решения судьи об удовлетворении ходатайства органа, осуществляющего ОРД, на ограничение прав граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий, доказать еще проще, поскольку в федеральном законодательстве отсутствует закрепление ревизии судебных решений со стороны органов прокуратуры¹⁰. В.М. Аتماжитов и В.Г. Бобров по этому поводу задают вопрос: «Что же должен делать прокурор, если он, выполняя данную норму приказа¹¹, в котором содержится требование к прокурорам проверять «законность и обоснованность проведения или прекращения оперативно-розыскных мероприятий, в том числе тех, разрешения на проведение которых даны судом; наличие оснований, соблюдение установленных условий, порядка и сроков их проведения», придет к выводу об отсутствии основа-

⁸ Далее – ОРД.

⁹ По делу о проверке конституционности положений частей первой, третьей и девятой статьи 115, пункта 2 части первой статьи 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и абзаца девятого пункта 1 статьи 126 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Недвижимость-М», общества с ограниченной ответственностью «Соломатинское хлебоприемное предприятие» и гражданки Л.И. Костаревой: постановление Конституционного суда РФ от 31.01.2011 №1-П.

¹⁰ Вагин О.А., Исиченко А.П., Четчин А.Е. Об оперативно-розыскной деятельности: комментарий к Федеральному закону от 12.08.1995 № 144-ФЗ (постатейный) // СПС Консультант Плюс. – URL: www.consultant.ru

¹¹ Подпункт «в» п. 6 приказа Генерального прокурора РФ от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» (далее – Приказ).

ний для проведения ОРМ, разрешения на которые были даны судом? Должен ли прокурор в этом случае требовать прекращения проведения ОРМ, а значит, требовать отмены судебного решения? Но подобные действия вступают в противоречие с п. 1 ст. 6 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», согласно которому постановления федеральных судов, мировых судей и судов субъектов Российской Федерации, вступившие в законную силу, являются обязательными и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации»¹².

Верные формулировки, по нашему мнению, содержатся и в некоторых других подразделах рассматриваемого раздела работы.

Так, в подразделе 7.1.5 «Организация проверок исполнения законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность» отмечается следующее:

– «*весьма важным является установление оснований для проведения проверок исполнения законов в ОРД*»;

– «*важнейшим обстоятельством, которое должно учитываться при решении вопроса о необходимости проведения проверки, является уровень исполнения требований закона при проведении конкретных оперативно-розыскных мероприятий*»;

– «*необходимо, чтобы нахождение оперативно-служебных документов в прокуратуре не создавало проблем для эффективного осуществления ОРД. Поэтому в зависимости от ситуации может оказаться предпочтительнее изучать такие документы непосредственно в органе, осуществляющем ОРД*».

Первая из представленных позиций, на наш взгляд, является ключевой, так как выступает первоосновой прокурорского надзора. Действительно, правоохранительная деятельность не может осуществляться произвольно при отсутствии оснований для нее, закрепленных в профильном законе. В соответствии с ч. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹³ «*проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором*». Из этого предписания следуют сразу несколько выводов:

• во-первых, отсутствие поступившей в прокуратуру информации не позволяет уполномоченному прокурору осуществлять надзорную функцию;

• во-вторых, поступившая информация должна свидетельствовать о факте нарушения закона (либо конституционных положений);

¹² *Атмажитов В.М., Бобров В.Г.* К вопросу о нормативном правовом регулировании прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью // *Оперативник (сыщик)*. – 2008. – № 2 (15). – С. 11.

¹³ О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 (далее – ФЗ о прокуратуре).

• в-третьих, первично оцениваемая степень серьезности нарушения закона должна обуславливать необходимость принятия установленных законом мер прокурорского реагирования.

Вторая позиция может быть аргументирована предписанием, содержащимся в ч. 1 ст. 21 ФЗ о прокуратуре: «Предметом надзора являются *соблюдение Конституции РФ и исполнение законов*, а также соответствие им издаваемых правовых актов». Это означает, что предметом прокурорской проверки не могут быть деяния, не нарушающие закон (например, неисполнение должностными лицами положений ведомственных нормативных правовых актов, если они не образуют состав деяния, нарушающего закон).

Третья позиция, представленная в пособии, исходит из логики правоохранительной деятельности, обусловленной необходимостью постоянной работы оперативных сотрудников с имеющимися материалами (делами), поскольку только такой подход может обеспечить эффективность достижения поставленных целей.

Подводя промежуточный итог исследованию содержания работы, можно было бы оценить ее как труд, действительно направленный на формирование если не принципиального и дисциплинированного, то, безусловно, знающего прокурора¹⁴. Однако дальнейший анализ текста полностью перечеркивает столь похвальное начинание, и вот почему.

В основном вся оставшаяся часть исследуемого раздела пособия является «перепевами»¹⁵ Приказа. Не подвергая подробному анализу положения этого нормативного правового акта¹⁶, кратко остановимся лишь на фразах, откровенно «бросающихся в глаза» из-за их противоречия закону либо существующим правовым реалиям.

Так, в подразделе 7.1.5 «Организация проверок исполнения законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность» отмечается: «Необходимо обращать внимание *на соблюдение ограничений по проведению оперативно-розыскных мероприятий в отношении некоторых категорий должностных лиц*, например, членов Совета Федерации и депутатов Госдумы, судей, адвокатов». Вместе с тем авторы не указывают, существуют ли такие ограничения, в чем они проявляются и как действуют.

¹⁴ Вместе с тем, оценивая качество подачи материала, следует отметить, что в работе содержатся в основном декларации, не подтверждаемые какими-либо аргументами, отсутствуют формулировки, поясняющие те или иные рекомендации, в лучшем случае имеется ссылка на отмеченный выше приказ Генерального прокурора РФ.

¹⁵ Таким ненаучным термином мы называем почти дословное цитирование отмеченного нормативного правового акта без разъяснения правоприменителю тех или иных проблемных вопросов, наличия аргументированных пояснений и т. п. В этом случае остается неясной методика донесения воли Генерального прокурора РФ до сознания обучаемых.

¹⁶ Это мы сделали ранее в одной из своих работ. См.: Железняк Н.С. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность: научно-практический комментарий. – Красноярск: Изд-во СибЮИ ФСКН России, 2013.

Наверное, нас можно было бы упрекнуть в «высасывании проблемы из пальца» – мол, читай закон, там все сказано. Действительно, сказано, но так расплывчато, что правоприменитель не уверен, можно ли в той или иной практической ситуации провести мероприятие в отношении лиц, обладающих особым правовым статусом, или лучше не стоит – себе дороже.

Именно поэтому Конституционный суд Российской Федерации в ряде своих решений представил правовую позицию по этим вопросам¹⁷. Так, он отметил:

– в определении от 08.02.2007 № 1-О: *«Закон об ОРД допускает возможность проведения ОРМ в отношении членов Совета Федерации без предварительного согласия Совета Федерации, если имеется информация о совершении ими тяжкого преступления, не связанного с осуществлением парламентской деятельности»;*

– в определении от 07.02.2008 № 224-О-О: *«ОРМ, не ограничивающие неприкосновенности судей, до возбуждения уголовного дела либо до привлечения судьи в качестве обвиняемого могут проводиться без предварительного получения разрешения коллегии из трех судей»;*

– в определении от 27.05.2010 № 752-О-О: *«Положения статьи 42 Закона о прокуратуре не могут быть истолкованы как содержащие ограничения на проведение ОРМ в отношении сотрудников прокуратуры при наличии сведений об их причастности к подготовке и совершению преступлений»;*

– в определениях от 22.03.2012 № 629-О-О и от 17.07.2012 № 1472-О: *«Положения п. 3 ст. 8 Закона об адвокатуре предполагают получение судебного решения при проведении в отношении адвоката лишь тех ОРМ, которые вторгаются в сферу осуществления им собственно адвокатской деятельности и могут затрагивать адвокатскую тайну. При этом к сфере адвокатской деятельности в любом случае не может быть отнесено совершение адвокатом преступного деяния как несовместимого со статусом адвоката»¹⁸.*

Помести авторы такие «выжимки» из решений Конституционного суда Российской Федерации в свой труд – и одной проблемой в области

¹⁷ Согласно ст. 6 Федерального Конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» «решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений».

¹⁸ Более подробно о решениях Конституционного суда Российской Федерации см.: *Чечетин А.Е.* О совершенствовании правового регулирования условий проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении лиц, обладающих особым правовым статусом // Актуальные проблемы профилактики наркомании и противодействия правонарушениям в сфере легального и незаконного оборота наркотиков: мат-лы XVI Междунар. науч.-практ. конф.: в 2 ч. / отв. ред. И.А. Медведев ; СибЮИ ФСКН России. – Красноярск. – 2013. – Ч. 2. – С. 248–255.

повышения квалификации прокурорских работников было бы меньше. Однако этого, к сожалению, не случилось, и прокурорам остается «на слово» верить сделанным рекомендациям.

В подпункте 7.1.3 «Задачи надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность» содержатся следующие рекомендации, в основном переписанные с упомянутого выше Приказа:

– «при проверках законности оперативно-розыскных мероприятий, проводимых на основании поручения следователя, руководителя следственного органа, органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя по уголовным делам, находящимся в их производстве, основываясь на положениях ст. 21 УПК, в каждом отдельном случае следует рассматривать необходимость проведения дополнительных оперативно-розыскных мероприятий, направленных на раскрытие преступления и выявление причастных к нему лиц»;

– «в ходе изучения дел оперативного учета и других оперативно-служебных материалов в обязательном порядке проверять наличие в них документов, свидетельствующих об укрытии преступлений, незаконном освобождении от уголовного преследования, фальсификации оснований и условий проведения оперативно-розыскных мероприятий (заявлений граждан, протоколов следственных действий, официальных документов и т. п.);

– «при осуществлении надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму требуется не реже одного раза в полугодие проверять в уполномоченных органах исполнение законодательства об ОРД»;

– «в соответствии с приказом Генпрокурора от 15.05.2010 № 209 прокуроры обязаны ежеквартально проводить в органах, осуществляющих ОРД, проверки соблюдения законности при получении и документировании информации о коррупционной деятельности, принятии решений по ее проверке и последующей реализации в делах оперативного учета»;

– «согласно п. 1.1 указания Генпрокурора РФ и Директора ФСБ России от 18.04.2002 № 20-27/10 «О порядке осуществления прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» органами Федеральной службы безопасности» надзор должен обеспечивать не только гарантии соблюдения прав человека и гражданина, правомерность оперативно-розыскных мероприятий, но и установленный законодательством Российской Федерации, а также ведомственными нормативными актами порядок организации и проведения оперативно-розыскных мероприятий».

В первой из представленных рекомендаций содержится фраза «в каждом отдельном случае следует рассматривать необходимость проведения дополнительных оперативно-розыскных мероприятий». Если она

обращена к уполномоченному прокурору, то представляется противоречащей изменениям, внесенным в ст. 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»¹⁹ и ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса РФ²⁰. В настоящее время прокурор лишен полномочия, связанного с дачей указаний в области ОРД. Что касается применяемого во многих актах прокурорского реагирования положения ч. 4 ст. 21 УПК РФ²¹, объясняющего право прокурора давать указания о проведении ОРМ, то согласно ему «требования, поручения и запросы прокурора, руководителя следственного органа, следователя, органа дознания и дознавателя, предъявленные в пределах их полномочий, установленных настоящим Кодексом, обязательны для исполнения всеми учреждениями, предприятиями, организациями, должностными лицами и гражданами». Представляется очевидным, что данная норма ориентируется (в рассматриваемом нами контексте) на положения ст. 37 УПК РФ, в которой отсутствует право прокурора давать какие-либо указания органам, осуществляющим ОРД. Противоречит рассматриваемый пункт и ст. 7 ФЗ об ОРД, не имеющей подобного основания для проведения ОРМ.

Правда, Генеральная прокуратура РФ периодически корректирует имеющийся Приказ, видимо, с целью перманентного увеличения числа собственных полномочий и более глубокого проникновения в оперативно-розыскную сферу. Так, в одном из последних приказов Генерального прокурора РФ²² сформулирована новая функция уполномоченных прокуроров: «При проверках дел оперативного учета и иных оперативно-служебных документов в каждом случае изучать законность, обоснованность и достаточность проведения оперативно-розыскных мероприятий для выполнения задач, установленных статьей 2 Федерального закона от 21.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». В связи с этим следует еще раз напомнить об отсутствии в ФЗ о прокуратуре, УПК РФ и ФЗ об ОРД предписаний, разрешающих надзирающим прокурорам оценивать достаточность (организацию и тактику) ОРМ для решения задач ОРД, т. е. осуществлять контрольную функцию. Кроме того, как тогда относиться к находящейся в подразделе 7.1.1 книги фразе «организация оперативно-розыскных мероприятий как разновидность управленческого труда *не входит в предмет надзора*. Прокурору *не следует вторгаться в оценку правильности используемых в ОРД приемов и методов*, если они не приводят к нарушениям установленных законом требований»?

¹⁹ Далее – ФЗ об ОРД.

²⁰ В ред. Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ (далее – УПК РФ).

²¹ В ред. Федерального закона от 2 декабря 2008 г. № 226-ФЗ.

²² Приказ Генерального прокурора РФ от 09.07.2015 № 364 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности».

Кстати, поскольку приказ Генерального прокурора РФ от 09.07.2015 № 364, как и от 15.02.2011 № 33, затрагивает правовые отношения межведомственного характера, то он должен проходить государственную регистрацию²³, чего до настоящего момента так и не сделано.

Но все же представим себе, что уполномоченный прокурор, используя рассматриваемое положение приказа, установит (т. е. определит «на глазок») недостаточность проведенных ОРМ для решения задач ОРД, каким образом дальше будет развиваться ситуация? Он упомянет об этом в акте прокурорского реагирования? Даст устные или письменные рекомендации сыщикам о необходимости дополнительного проведения конкретных мероприятий? Как должны реагировать руководители и сотрудники оперативных подразделений на данные действия? Что будет, если ошибочные рекомендации прокурора²⁴ приведут к тяжким или даже необратимым последствиям? На данные вопросы ответа мы не найдем ни в приказах Генерального прокурора, ни в анализируемом разделе книги.

Может, в связи с этим отдельные авторы предлагают «прогрессивные» методики рассматриваемой сферы прокурорского надзора²⁵, включающие в себя – не побоимся этого слова – такие бредовые идеи, как, например:

– «в целях проверки законности заведения дел оперативного учета, *полноты и достаточности мер*, принятых к розыску лиц..., изучают такие дела не позднее 10 суток после их заведения, в последующем с периодичностью не реже одного раза в квартал»;

– «...подобная проверка позволяет выявить, использовался ли комплекс необходимых мер к отработке всех выдвинутых версий»;

– «отсутствие прокурорского надзора или недостаточная принципиальность прокурора может привести и приводит к нарушению прав человека, противоправным деяниям и даже преступлениям со стороны оперативников»;

– «прокурор может направить свою надзорную деятельность на координацию деятельности оперативных подразделений внутри органа, осуществляющего ОРД (внутренняя координация), и между самими органами, осуществляющими ОРД (внешняя координация)»;

²³ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»: постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (п. 10).

²⁴ Аргументами за то, что такие рекомендации могут быть ошибочными, выступают как недостаточная информированность в некоторых аспектах ОРД существенного количества надзирающих прокуроров или незнание ими конкретной оперативно значимой информации по делу, так и отсутствие установленной законом ответственности за рекомендации, исполнение которых приведет к нарушению закона или иным тяжким последствиям.

²⁵ Колесников А.В. Методика прокурорского надзора за осуществлением оперативно-разыскной деятельности по уголовным делам о преступлениях против личности, совершенных в условиях неочевидности. // Оперативник (сыщик). – 2015. – № 4 (45). – С. 35–40.

– «...имеются все основания полагать, что осуществляемая этими подразделениями деятельность нуждается в согласованности и взаимодействии²⁶. В этом случае осуществляемая прокурором координация будет выступать в качестве эффективного способа объединения их усилий, а также средства обеспечения выработки скоординированных решений и действий»;

– «возможно... координировать действия органов прокуратуры, оперативно-разыскных органов и суда по конкретному уголовному делу»²⁷.

Предложенные выше выводы и рекомендации позволяют сделать совершенно нелицеприятное для органов, осуществляющих ОРД, и их должностных лиц заключение, что без всемерного участия прокуратуры в оперативно-розыскном процессе (в рамках надзора, координации деятельности и иных мер) сыщики будут нарушать закон и права граждан, не смогут целеустремленно решать поставленные перед ними задачи, а их руководители будут проявлять неспособность грамотного обеспечения организации работы и контроля действий подчиненных.

Мы уделили чрезвычайно много времени анализу первой рекомендации исследуемого раздела книги, но, наш взгляд, это оправдано реальным стремлением повысить квалификацию уполномоченных прокуроров, что, в свою очередь, приведет к минимизации противоречий между оперативными подразделениями и компетентными надзирающими органами. Что касается остальных рекомендаций, то их характеристики будут представлены нами конспективно.

Вторая рекомендация начинается со слов: «В ходе изучения дел оперативного учета и других оперативно-служебных материалов...». В данном случае из текста не ясно, является ли обоснованным исследование прокурором указанных дел и материалов. В связи с этим авторам следует напомнить, что изучение отмеченных накопителей информации уполномоченным прокурором в соответствии с ФЗ о прокуратуре и упоминавшимся выше Указанием возможно при соблюдении следующих условий:

– наличие у прокурора сведений о нарушении закона по конкретному делу оперативного учета или оперативно-служебному материалу, требующее принятия им мер;

– ознакомление с документами, не содержащими сведения об организации, тактике, средствах и методах оперативно-розыскной деятельности, штатных негласных сотрудниках и конфиденциальных источниках информации.

Третья рекомендация обязывает при осуществлении надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму *«не реже одного раза в полугодие проверять в уполномоченных органах испол-*

²⁶ Кто бы против этого протестовал?

²⁷ Не будет ли это прямым вмешательством в организацию судопроизводства и осуществление правосудия?

нение законодательства об ОРД». Такая установка вступает в противоречие с предписанием уже отмечавшейся в данной работе ч. 2 ст. 21 ФЗ о прокуратуре, согласно которому «проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором».

Абсолютно по тому же основанию представляется неприемлемой рекомендация о том, что «прокуроры обязаны ежеквартально проводить в органах, осуществляющих ОРД, проверки соблюдения законности при получении и документировании информации о коррупционной деятельности, принятии решений по ее проверке и последующей реализации в делах оперативного учета».

Что касается последней из упомянутых рекомендаций о том, что «надзор должен обеспечивать... установленный законодательством РФ, а также ведомственными нормативными актами порядок организации и проведения оперативно-розыскных мероприятий», то аргументами неправомерности позиции авторов могут быть следующие рассуждения.

Во-первых, порядок (процедуры) проведения ОРМ²⁸ в ФЗ об ОРД вообще отсутствует, он лишь в общих чертах сформулирован в подзаконных нормативных правовых актах органов, осуществляющих ОРД, а поэтому зачастую невозможно с уверенностью сказать, нарушена ли вообще процедура проведения мероприятия²⁹. На наш взгляд, окончательное решение о правильности проведения ОРМ (если его результаты встраиваются в процесс доказывания по уголовному делу) должен принимать суд. Если же необходима досудебная оценка соответствия порядка проведения ОРМ имеющимся нормам, то ее возможно осуществить в рамках ведомственного контроля ОРД либо (в уголовном процессе) путем получения заключения специалиста³⁰.

Во-вторых, мы уже неоднократно отмечали в своих работах, что положения ведомственных нормативных правовых актов могут быть предметом прокурорского надзора только в части установления их соответствия Конституции РФ и закону³¹. Поэтому оценивать соответствие порядка подготовки и проведения ОРМ предписаниям подзаконного нормативного акта – функция контролирующих, а не надзорных органов.

²⁸ Во многом тактика проведения ОРМ зависит от уровня творчества сотрудника оперативного подразделения, базирующегося на его знаниях и опыте работы в этой сфере правоохранительной деятельности.

²⁹ В лучшем случае, при обоснованной проверке прокурор может установить наличие в материалах закрепленных в предписаниях ФЗ об ОРД постановлений о проведении ОРМ судебного или ведомственного санкционирования.

³⁰ Естественно, данный участник уголовного процесса должен, во-первых, подтвердить свой статус наличием соответствующего образования, стажа практической, педагогической, научной работы по рассматриваемому профилю, во-вторых, иметь соответствующую форму допуска к нормативным правовым и иным документам, обладающим грифом секретности.

³¹ См. ч. 1 ст. 21 ФЗ о прокуратуре: «Предметом надзора являются соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, а также соответствие им издаваемых правовых актов».

Далее авторы пособия отмечают, что уполномоченные прокуроры должны:

– «наблюдать за тем, чтобы оперативными органами принимались все предусмотренные законом меры по решению предусмотренных законом задач в ОРД»;

– «устанавливать наличие законных оснований и соблюдение необходимых условий и порядка при проведении оперативно-розыскных мероприятий»;

– «проверять, чтобы не ущемлялись права и законные интересы лиц, оказывающих содействие оперативным органам».

Во-первых, нам сложно представить действия уполномоченного прокурора по выполнению рекомендации авторов о наблюдении за деятельностью «оперативных органов» (видимо, речь идет все же об оперативных подразделениях). Что это за вид наблюдения, как оно будет реализовано, как сочетается с полномочиями надзорного органа? Будет ли прокурор подглядывать за действиями сыщиков, присутствовать при проведении ОРМ или иным образом собирать требуемую информацию? Эти вопросы никак не раскрываются в пособии, а значит – не учат уполномоченных должностных лиц, призванных надзирать за соблюдением закона, самим исполнять законодательные предписания.

Во-вторых, в перечисленных выше обязанностях упоминается надзор за соблюдением *порядка при проведении оперативно-розыскных мероприятий*. Если речь идет о надзоре за соблюдением порядка проведения ОРМ, то выше мы уже приводили наши аргументы о бесперспективности таких действий уполномоченного прокурора. Если же, следуя за логикой фразообразования, вести речь о соблюдении *порядка при проведении оперативно-розыскных мероприятий*, то в связи с этим возникают новые вопросы: что это за порядок – общественный, правовой, мировой, войсковой или какой-то иной? Но об этом в пособии ничего не написано.

Требование *проверять, чтобы не ущемлялись права и законные интересы лиц, оказывающих содействие оперативным подразделениям*, также представляется неконкретным. Должностное лицо, хорошо изучившее соответствующие нормативные предписания, поймет, что такая проверка возможна лишь в одном случае, упомянутом в п. 6 Приказа: «Законность привлечения граждан к содействию на конфиденциальной основе и соблюдение при этом принципа добровольного сотрудничества с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, *проверять исключительно при наличии жалоб граждан*». Но ведь пособие ориентировано в основном на тех, кому еще предстоит стать «знающим, принципиальным и дисциплинированным». И если последние два качества формируются комплексно, то знание приходит, в первую очередь, в результате изучения литературных источников. Правда, не все литературные источники (даже рассматриваемого жанра) действительно способствуют приращению знаний.

В завершение исследования данного раздела «Настольной книги прокурора» вынуждены констатировать его незначительный методический ресурс, не позволяющий в обозримом будущем исполнить мечту ректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации о закладке основ для формирования знающего, принципиального, дисциплинированного прокурора.



В.Н. Долбик

**РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ В.Н. ШЕВЧЕНКО
«ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОБОРОННОЙ
ПРОМЫШЛЕННОСТИ СИБИРИ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ
ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ 1941–1945 гг.»**

Издание монографии сибирского историка, доктора исторических наук, профессора В.Н. Шевченко, крупного специалиста по истории оборонной промышленности Сибири в годы Великой Отечественной войны, стало событием в историческом сообществе.

Монография состоит из введения, 10 глав и заключения. Судя по оглавлению, названия глав, в совокупности с их содержанием, представляют логические части комплексной панорамы отражения исследуемой темы. Отсюда вытекает необходимость дать краткий обзор содержания глав.

Данное исследование можно по праву назвать фундаментальным. Оно основано на использовании и анализе впервые введенной в научный оборот объемной источниковедческой архивной базы, а также большого количества изданной по данной теме литературы. Поэтому процесс становления и развития оборонной промышленности Сибири в годы Великой Отечественной войны получил в монографии многостороннее отражение. Во-первых, он показан на фоне освещения состояния оборонной промышленности Сибири в довоенный период. Во-вторых, он рассмотрен в контексте развития военной промышленности страны и Сибири до и после начала войны. Много внимания уделено сравнению процессов развития оборонной промышленности в Западной и Восточной Сибири.

Благодаря такому подходу, автору монографии удалось сделать гораздо больше, чем им скромно заявлено в поставленных задачах исследования: «раскрыть те стороны проблемы, которые, на наш взгляд, если не обойдены, то недостаточно освещены в научно-исследовательской