

## ОСОБЕННОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

© 2020

*Д.В. Тарнюева*, магистрант*Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова, Улан-Удэ (Россия)*

**Ключевые слова:** прокурорский надзор; оперативно-розыскная деятельность; оперативно-розыскные мероприятия; акты прокурорского реагирования; права человека.

**Аннотация:** Изучение деятельности прокуратуры по осуществлению надзора за оперативно-розыскной деятельностью является достаточно актуальным. Анализ судебной практики показал, что нарушения, выявляемые прокуратурой в оперативно-розыскной деятельности, оказывают значительное влияние на ход расследования уголовных дел. Статья посвящена проблемам прокурорского надзора за деятельностью оперативно-розыскных органов. Проанализированы различные акты прокурорского реагирования как правовые средства при выявлении, устранении и предупреждении нарушений. Рассмотрены особенности нормативно-правового регулирования прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью, определено понятие и место надзора, установлены правомочия прокурора при осуществлении надзора, выявлены основные нарушения, возникающие при осуществлении указанной деятельности, и даны рекомендации по их минимизации. В ходе исследования были выявлены следующие недостатки прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью: ограничение конституционных прав граждан при осуществлении оперативно-розыскной деятельности сотрудниками правоохранительных органов; отсутствие в уголовном законодательстве механизма использования материалов оперативно-розыскной деятельности в уголовном процессе; неэффективность прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью. Для устранения некоторых указанных выше недостатков были сформулированы следующие рекомендации. Необходимо выстроить отлаженную работу оперативно-розыскных подразделений по обеспечению соблюдения всех предусмотренных законодательством требований при производстве оперативно-розыскных мероприятий. При осуществлении оперативно-розыскной деятельности действия сотрудников должны четко соответствовать нормам закона. Все оперативно-розыскные мероприятия должны проводиться только при наличии соответствующих оснований, отвечающих целям и задачам оперативно-розыскной деятельности.

### ВВЕДЕНИЕ

В современной российской литературе комплексно исследованию особенностей прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью (далее – надзор за ОРД) уделяется мало внимания. При этом большинство исследователей затрагивают лишь тему нарушения прав граждан при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, так как органы, ее осуществляющие, должны вести борьбу с преступностью исключительно правовыми средствами, предполагающими соблюдение прав и свобод личности [1–3]. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, как функция (отрасль) органов прокуратуры в правоохранительной системе, занимает важное место. Ни один из числа правоохранительных органов, кроме прокуратуры, не вправе осуществлять названную функцию [4].

Ввиду отсутствия в федеральном законодательстве четкого определения прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ОРД предпринимаются попытки сформировать понятие и сущность данной деятельности [5; 6]. Среди особенностей прокурорского надзора за ОРД, рассматриваемых в работах российских авторов, внимание уделяется лишь определенным аспектам данной деятельности, например предмету надзора [7], роли надзора и путям его совершенствования [8].

Таким образом, в литературе представлены исследования отдельных сегментов прокурорского надзора за ОРД, а единое исследование прокурорского надзора за ОРД отсутствует.

Цель исследования – выявление проблем, возникающих в рамках прокурорского надзора за ОРД, и разработка основных направлений его совершенствования.

### РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЙ

Нормативно-правовое регулирование деятельности прокуроров по надзору за ОРД представлено следующими актами [9]: Конституция Российской Федерации, гарантирующая защиту прав и свобод человека и гражданина со стороны государства; Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», являющийся основополагающим нормативным актом для любой деятельности прокурора; Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, устанавливающий некоторые полномочия прокурора при осуществлении надзора; Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – ФЗ «Об ОРД»), в котором прописана обязанность работников оперативно-розыскных подразделений содействовать осуществлению надзора за их деятельностью; иные нормативные акты, регламентирующие функционирование судебных и иных государственных правоохранительных органов. В литературе выделяются и ведомственные акты, такие как акты прокуратуры, акты органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также их совместные акты. Особенностью правового регулирования прокурорского надзора за ОРД является наличие во всех актах упоминания о необходимости соблюдать права и свободы человека и гражданина [10].

Многие исследователи предпринимали попытки дать определение термину «прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью». Так, например, С.А. Потапов понимает под этим термином «деятельность уполномоченных прокуроров, направленную на выявление и устранение нарушений требований ФЗ "Об ОРД" и других законов органами, осуществляющими ОРД по указанным направлениям» [11, с. 172].

Недостатками указанного определения являются отсутствие указания на обеспечение законности, а также профилактики нарушений законности [4].

Что касается места прокурорского надзора за ОРД, то необходимо отметить, что в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» отсутствует отдельно выделенный надзор в сфере оперативно-розыскной деятельности. Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации», одним из направлений прокурорского надзора является надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие [6]. Надзор в сфере оперативно-розыскной деятельности, таким образом, можно считать частью указанного направления прокурорского надзора. Но вместе с тем надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, имеет свою специфику в части объектов, предмета, полномочий и организации [7]. Эти особенности напрямую связаны с выполняемыми задачами прокурорского надзора за ОРД. Основными задачами прокурорского надзора за ОРД являются обеспечение верховенства закона, единство и укрепление законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства [8].

На основании федеральных законов «О прокуратуре Российской Федерации», «Об оперативно-розыскной деятельности», а также приказов генерального прокурора Российской Федерации, прокурор в сфере оперативно-розыскной деятельности вправе:

- требовать служебные документы сотрудников оперативно-розыскных подразделений для проверки их законности, а также требовать проведения экспертизы ведомственных актов, регламентирующих производство оперативно-розыскных мероприятий [12];

- проверять указанные документы на предмет соответствия требованиям законодательства в части законности заведения или прекращения дел, сроков проведения и представления результатов оперативно-розыскной деятельности, обеспечения безопасности хранения информации, составляющей государственную тайну [13];

- в случае выявления нарушений требований законодательства требовать их устранения [14];

- при поступлении жалоб или заявлений граждан проводить проверки;

- в случае выявления нарушений требований закона сотрудниками оперативно-розыскных подразделений требовать от них предоставления письменных объяснений [15];

- выносить протесты на приказы или иные акты, представленные руководителями оперативно-розыскных подразделений, в которых обнаружены нарушения требований законодательства [16];

- в случае выявления нарушений закона в деятельности сотрудников оперативно-розыскных подразделений выносить представления об их устранении.

Анализируя нарушения, выявляемые в ходе прокурорского надзора за ОРД, можно сделать вывод об их однотипности.

Во-первых, основное нарушение, выявленное в ходе прокурорского надзора, – ограничение конституционных прав граждан. Основные права человека гаранти-

рованы Конституцией РФ, имеющей высшую юридическую силу и провозгласившей правовое государство. Наиболее часто сотрудники оперативно-розыскных подразделений нарушают следующие права: на неприкосновенность частной жизни; на неприкосновенность жилища; на тайну корреспонденции [17].

Несмотря на достаточно широкий круг институтов, обеспечивающих соблюдение сотрудниками оперативно-розыскных подразделений прав и свобод человека и гражданина, самым важным, по нашему мнению, является институт восстановления прокуратурой нарушенных в ходе ОРД прав. Прокуратура неоднократно выявляла факты нарушения прав, когда в ходатайстве о разрешении проведения таких оперативно-розыскных мероприятий, как прослушивание телефонных переговоров и снятие информации с технических каналов связи, указывалось немотивированное требование. Кроме того, в постановлениях руководителей органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, обнаруживалась неверная квалификация преступного деяния или отсутствие указания квалифицирующих признаков. Это приводит к тому, что оперативно-розыскные мероприятия проводятся для выявления преступлений небольшой тяжести, что в корне неправильно, так как проводимые мероприятия, нарушающие конституционные права, несоизмерны совершенному деянию.

Для минимизации ограничения конституционных прав необходимо определить сферу деятельности прокурора в части осуществления надзора за ОРД. Первоначально необходимо выстроить работу оперативно-розыскных подразделений по обеспечению соблюдения всех предусмотренных законодательством требований при производстве оперативно-розыскных мероприятий. Решения сотрудников оперативно-розыскных подразделений должны соответствовать требованиям закона без каких-либо исключений. Все оперативно-розыскные мероприятия должны проводиться только при наличии соответствующих оснований, отвечающих целям и задачам оперативно-розыскной деятельности.

Во-вторых, в настоящее время уголовное законодательство не содержит механизма использования материалов оперативно-розыскной деятельности в уголовном процессе [18]. Лишь один межведомственный акт – «Инструкция о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд» восполняет данный пробел.

Для преодоления указанного недостатка следует внести некоторые изменения в действующее законодательство. Во-первых, требуется создать систему по легализации материалов, полученных в результате проведения оперативно-розыскных мероприятий, в качестве доказательств в уголовном процессе. Во-вторых, создать систему судебного контроля над законностью оснований проведения оперативно-розыскных мероприятий. Все эти изменения в уголовно-процессуальном законодательстве и оперативно-розыскной деятельности должны осуществляться с учетом расширения полномочий прокурора при осуществлении прокурорского надзора [19].

В-третьих, Европейский суд по правам человека неоднократно указывал на неэффективность прокурорско-

го надзора за оперативно-розыскной деятельностью<sup>1</sup>, в частности, существуют сомнения в независимости прокуроров от исполнительной власти, имеется конфликт интересов при совмещении функций уголовного преследования и надзора, а также отмечается ограниченность полномочий прокурора в надзорной деятельности [20; 21].

Для преодоления указанных недостатков целесообразно обратить внимание на предварительное санкционирование прокурором оперативно-розыскных мероприятий, что позволит минимизировать ошибки в проведении мероприятий и, соответственно, уменьшить число нарушений законодательства.

### ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Предлагается использовать следующие рекомендации по совершенствованию прокурорского надзора за ОРД.

Для минимизации ограничения конституционных прав необходимо определить сферу деятельности прокурора в части осуществления надзора за ОРД.

Первоначально следует выстроить работу оперативно-розыскных подразделений по обеспечению соблюдения всех предусмотренных законодательством требований при производстве оперативно-розыскных мероприятий. Решения сотрудников оперативно-розыскных подразделений должны соответствовать требованиям закона без каких-либо исключений. Все оперативно-розыскные мероприятия должны проводиться только при наличии соответствующих оснований, отвечающих целям и задачам оперативно-розыскной деятельности.

Кроме того, требуется создать систему по легализации материалов, полученных в результате проведения оперативно-розыскных мероприятий, в качестве доказательств в уголовном процессе, а также создать систему судебного контроля над законностью оснований проведения оперативно-розыскных мероприятий.

Помимо прочего, целесообразно обратить внимание на предварительное санкционирование прокурором оперативно-розыскных мероприятий, что позволит минимизировать ошибки в проведении мероприятий и, соответственно, уменьшить число нарушений законодательства.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Чечётин А.Е. Конституционный надзор за соблюдением прав личности в оперативно-розыскной деятельности // *Гражданское общество и правовое государство*. 2013. Т. 1. С. 43–46.
2. Шатохин И.Д. Право на достоинство личности и оперативно-розыскная деятельность // *Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России*. 2015. № 2. С. 58–61.
3. Чечётин А.Е. Актуальные проблемы обеспечения прав личности в оперативно-розыскной деятельности уголовного розыска // *Труды Академии управления МВД России*. 2019. № 1. С. 125–134.
4. Патрушев Н.А. Место и роль прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляю-

щими оперативно-розыскную деятельность в правоохранительной системе // *Закон и право*. 2019. № 7. С. 155–157.

5. Пашин В.М., Павлюков В.В. Понятие прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оперативно-розыскной деятельности на современном этапе реформирования надзорной деятельности прокуратуры // *Вестник Костромского государственного университета*. 2019. Т. 25. № 2. С. 238–241.
6. Патрушев Н.А. О сущности прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность // *Закон и право*. 2019. № 4. С. 169–171.
7. Железняков Ю.Г. Особенности прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью // *Запад-Россия-Восток. Археология. История. Философия. Юриспруденция*. 2013. № 3-4. С. 47–51.
8. Харченко С.В. Некоторые особенности прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью // *Военное право*. 2019. № 5. С. 149–152.
9. Аتماжитов В.М., Бобров В.Г. Еще раз о нормативном правовом регулировании прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью // *Оперативник (сыщик)*. 2011. № 4. С. 3–5.
10. Богданов А.В., Хазов Е.Н. Роль и значение обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в оперативно-розыскной деятельности Органов внутренних дел // *Вестник Московского университета МВД России*. 2013. № 6. С. 60–62.
11. Потапов С.А. Осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в оперативно-розыскной деятельности // *Социально-экономические явления и процессы*. 2016. Т. 11. № 12. С. 170–176.
12. Кожевников О.А. Полномочия прокурора в надзоре за законностью оперативно-розыскной деятельности // *Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки*. 2018. № 3. С. 58–63.
13. Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах, связанных с истребованием прокурором информации // *Юридические исследования*. 2017. № 10. С. 20–27.
14. Мануков М.М. Механизм прокурорского надзора за исполнением законов субъектами оперативно-розыскной деятельности // *Государство и право в XXI веке*. 2017. № 4. С. 35–44.
15. Друкаров И.Л., Сорокин В.В. Надзор прокурора за исполнением Закона «Об оперативно-розыскной деятельности» // *Известия Алтайского государственного университета*. 2014. № 2-1. С. 99–103.
16. Майстренко Г.А. Акты прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью в учреждениях уголовно-исполнительной системы // *Российский научный журнал*. 2018. № 2. С. 161–164.
17. Виштель В.Г. Ответственность лиц за нарушение прав и свобод человека при осуществлении ОРД // *Вестник молодого ученого Кузбасского института: сборник научных статей. Новокузнецк: Кузбасский институт Федеральной службы исполнения, 2018. С. 15–16.*
18. Россинский С.Б. Проблема использования в уголовном процессе результатов оперативно-розыскной деятельности требует окончательного разрешения // *Lex russica (Русский закон)*. 2018. № 10. С. 70–84.

<sup>1</sup> *Информация о Постановлении ЕСПЧ по делу «Роман Захаров против Российской Федерации» от 4 декабря 2015 г. // Законы России: официальный сайт. URL: zakoniros.ru/?p=20373.*

19. Тюрин Н.С. Прокурорский надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности: некоторые вопросы // Уголовная юстиция. 2014. № 2. С. 73–75.
  20. Чечетин А.Е. О совершенствовании прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 3. С. 134–139.
- REFERENCES**
1. Chechetin A.E. Constitutional supervision over the provision of rights of a person in law enforcement intelligence operations. *Grazhdanskoe obshchestvo i pravovoe gosudarstvo*, 2013, vol. 1, pp. 43–46.
  2. Shatokhin I.D. Dignity right and law enforcement intelligence operations. *Vestnik Tyumenskogo instituta povysheniya kvalifikatsii sotrudnikov MVD Rossii*, 2015, no. 2, pp. 58–61.
  3. Chechetin A.E. The Actual Problems of a Person's Rights Support in the Operative Investigative Activity of the Criminal Investigation Department. *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii*, 2019, no. 1, pp. 125–134.
  4. Patrushev N.A. The place and role of procuratorial supervision of law enforcement bodies engaged in operational-investigative activities in the law enforcement system. *Zakon i pravo*, 2019, no. 7, pp. 155–157.
  5. Pashin V.M., Pavlyukov V.V. The concept of the prosecutor's supervision for the execution of the laws in the sphere of operational-searching activity at the present stage of reforming supervisory activity of the prosecutor. *Vestnik Kostromskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2019, vol. 25, no. 2, pp. 238–241.
  6. Patrushev N.A. On the essence of procuratorial supervision of law enforcement bodies engaged in operational-investigative activities. *Zakon i pravo*, 2019, no. 4, pp. 169–171.
  7. Zheleznyakov Yu.G. Features of public prosecutions for operational-search activities. *Zapad-Rossiya-Vostok. Arkheologiya. Istoriya. Filosofiya. Yurisprudentsiya*, 2013, no. 3-4, pp. 47–51.
  8. Kharchenko S.V. Some features of prosecutorial supervision for operational-search activity. *Voennoe pravo*, 2019, no. 5, pp. 149–152.
  9. Atmazhitov V.M., Bobrov V.G. Once again about legal framework for public prosecutor's supervision over operational-investigative activity. *Operativnik (syshchik)*, 2011, no. 4, pp. 3–5.
  10. Bogdanov A.V., Khazov E.N. The role and importance of guaranteeing the constitutional rights and freedoms of man and citizen in the operative-investigative activity of bodies of internal Affairs. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2013, no. 6, pp. 60–62.
  11. Potapov S.A. Implementation of prosecutor's supervision over observance of laws in the operational search activity. *Sotsialno-ekonomicheskie yavleniya i protsessy*, 2016, vol. 11, no. 12, pp. 170–176.
  12. Kozhevnikov O.A. Powers of the Prosecutor in Supervision of Legality of Operational and Search Activity. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki*, 2018, no. 3, pp. 58–63.
  13. Vinokurov A.Yu. Concerning some matters related to the discovery by a prosecutor. *Yuridicheskie issledovaniya*, 2017, no. 10, pp. 20–27.
  14. Manukov M.M. The mechanism of prosecutor's supervision for the execution of the laws by subjects of operative-search activity. *Gosudarstvo i pravo v XXI veke*, 2017, no. 4, pp. 35–44.
  15. Drukarov I.L., Sorokin V.V. Prosecutor's Supervision on Implementing of the Law "On Operative Investigation Activity". *Izvestiya Altayskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2014, no. 2-1, pp. 99–103.
  16. Maystrenko G.A. Acts of procuratorial supervision of operatively-search activity in the institutions of the penal correction system. *Rossiyskiy nauchnyy zhurnal*, 2018, no. 2, pp. 161–164.
  17. Vishtel V.G. The responsibility of people for violation of human rights and freedoms when carrying out law enforcement intelligence operations. *Vestnik molodogo uchenogo Kuzbasskogo instituta: sbornik nauchnykh statey. Novokuznetsk, Kuzbasskiy institut Federalnoy sluzhby ispolneniya Publ.*, 2018, pp. 15–16.
  18. Rossinskiy S.B. The Problem of Using the Results of Criminal Intelligence and Surveillance Operations Should be Finally Resolved. *Lex russica (Russkiy zakon)*, 2018, no. 10, pp. 70–84.
  19. Tyurin N.S. Prosecutor's supervision over the legality of investigative activities: some questions. *Ugolovnaya yustitsiya*, 2014, no. 2, pp. 73–75.
  20. Chechetin A.E. About improving the prosecutorial supervision for operational-investigative activity. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii*, 2018, no. 3, pp. 134–139.

**SPECIAL ASPECTS OF PROCURACY SUPERVISION  
IN OPERATIVE SEARCH ACTIVITIES**

© 2020

*D.V. Tarnyueva*, graduate student  
*Banzarov Buryat State University, Ulan-Ude (Russia)*

*Keywords:* procuracy supervision; operative search activity; criminal intelligence; acts of prosecutorial response; human rights.

*Abstract:* The study of the procuracy activity on the implementation of supervision over operative search activity is very important. The analysis of litigation practice showed that violations detected by the procuracy considerably influence criminal investigations. The paper deals with the problems of the procuracy supervision over the activities of investigative agencies. The author analyzes various acts of prosecutorial response as the legal measures when detecting, eliminating, and preventing violations. The paper considers special aspects of the legal and regulatory framework of procuracy supervision within operative search activity, defines the concept and the place of supervision, specifies the legal power of a procurator when supervising, identifies main violations emerging when carrying out such activity, and gives the recommendations on their minimization. As a part of the study, the author identified the following weaknesses of procuracy supervision in operative search activity: the limitation of constitutional rights of citizens when carrying out operative search activity by the law enforcement officers; the absence of the mechanism of application of the materials of operative search activity in criminal procedure within criminal legislation; inefficiency of procuracy supervision over the operative search activity. To overcome some specified imperfections, the author formulated the following recommendations. It is necessary to organize the proper work of the detective units on the enforcement of all statutory requirements during the criminal intelligence procedure. When carrying out operative search activity, the officers' activity should correspond to the norms of the law. All operative search activity should be carried out when having adequate arguments only, which meet the purposes and tasks of operative search activity.