Колесников Андрей Васильевич – прокурор Железнодорожного района г. Хабаровска, соискатель Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (г. Хабаровск). E-mail: prokuror_andre@mail.ru

A.V. Kolesnikov

To the question about the content of prosecutor supervision of the operational search activity in the criminal cases about the inevident crimes against the personality

In the article the problems and the prospects of organizing the prosecutor supervision of the operational search activity, the use of its results in the most complex category of the criminal cases - about the inevident crimes against the personality are discussed.

Keywords: operational- search activity, prosecutor supervision, crime.

К вопросу о содержании прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью по уголовным делам о неочевидных преступлениях против личности

В статье затрагиваются проблемы и перспективы организации прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью, использование его результатов по наиболее сложной категории уголовных дел – о неочевидных преступлениях против личности.

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

При определении содержания прокурорского надзора необходимо учитывать, что оперативно-розыскная деятельность имеет законодательно определенное назначение – защита жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечение безопасности общества и государства от преступных посягательств.

Оперативно-розыскная деятельность – вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности», в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств [1].

Особо отметим, что ее проведение оправданно только тогда, когда объективно затруднено или невозможно достижение поставленной цели посредством применения иных законных средств. Этим подчеркивается исключительный, вынужденный характер этой деятельности. По существу, речь

идет о социально обусловленном состоянии крайней необходимости. Причем, под использованием законных средств, способов и мер следует понимать, прежде всего, те, которые предусмотрены УПК РФ [2]. Важно учитывать и то обстоятельство, что морально-этические основы оперативно-розыскной деятельности требуют установления и законодательного закрепления ограничительного принципа ее применения.

В то же время, деятельность, осуществляемая этими органами, неизбежно сопровождается ограничением прав и свобод человека, попавшего в сферу их интересов. Как свидетельствует практика, эта деятельность не всегда соответствует требованиям закона, что приводит к негативным последствиям.

В качестве средств достижения этой цели законодатель обозначил определенные формы и закрепил соответствующие гарантии. В частности, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – ФЗ «Об ОРД») предусмотрел четыре формы контроля за законностью при осуществлении этой деятельности – прокурорский надзор, ведомственный и судебный контроль за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности, а также контроль со стороны Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Надлежащее соблюдение законов в указанной сфере возможно только при сочетании всех четырех форм контроля. В то же время, необходимо отметить, что, по нашему мнению, особая роль принадлежит именно прокурорскому надзору в этой сфере.

Следует согласиться с теми учеными, которые считают, что ведомственный контроль (в силу его закрытости, заинтересованности в определенных показателях выявленных, предупрежденных, пресеченных, раскрытых с использованием оперативно-розыскных сил, средств и методов преступлений) не может эффективно способствовать выявлению нарушений требований закона в оперативно-розыскной деятельности, их пресечению и предупреждению. Судебный контроль осуществляется лишь при возникновении определенных обстоятельств и не носит характера постоянного наблюдения, не подвергает изучению и оценке весь значимый объем оперативно-служебных документов. В связи с этим, прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности имеет наибольшее значение [3]. Прокурорский надзор составляет основную, ведущую функцию прокуратуры, определяющую ее государственное предназначение, социально-политическую значимость. Надзор за исполнением законов является наиболее эффективной и последовательной формой контроля со стороны государства в одной из наиболее важных для него сфер – обеспечение законности. Утверждая верховенство Конституции Российской Федерации, действующих на территории Российской Федерации законов прокурорский надзор выступает действенным инструментом защиты интересов личности, общества и государства.

Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью – 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 органами – субъектами ОРД и их должностными лицами – оперативно-розыскной деятельности путем выявления и своевременного устранения любых нарушений закона и привлечения к ответственности виновных.

Несмотря на то, что Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" относит надзор за законностью в оперативно-розыскной деятельности к единому направлению с надзором за законностью дознания и предварительного следствия, тем не менее, это самостоятельное направление прокурорского надзора [4].

Так, статьей 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» установлено, что предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнение оперативно-розыскных мероприятий и проведение расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Статьей 21 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности", находящейся в прямой взаимосвязи с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», установлено, что по требованию прокуроров руководители органов, осуществляющих ОРД, представляют им оперативно-служебные документы, включающие в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий. Эта статья является специальной по отношению к нормам Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", который определяет содержание, предмет прокурорского надзора, полномочия прокурора при его осуществлении. В частности, ст. 22 Закона о прокуратуре определяет общие полномочия прокурора при выполнении им возложенных на него функций. Какими-либо дополнительными, специальными полномочиями, применительно к ОРД, здесь прокурор не наделяется. Вместе с тем, ст. 30 Закона о прокуратуре содержит отсылочную норму, согласно которой полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами. Соответственно, полномочия прокурора в сфере его надзора за ОРД определяются как общими нормами Закона о

прокуратуре, так и специальными нормами, предусмотренными в комментируемой статье, и в случае конкуренции общей и специальной норм, согласно правилам толкования Закона, следует руководствоваться положениями специальной нормы.

Данная статья, к сожалению, недостаточно четко определяет полномочия прокурора, основания для надзора за таким специфическим видом деятельности, как ОРД, что вызывает немалые трудности при толковании положений Закона об ОРД, а тем более при его практическом применении. Более подробно функции прокуроров определены Приказом Генерального прокурора РФ от 21 декабря 2007 г. №207 «Об организации прокурорского надзора за исполнением Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности»» [5]. Прокуратура как единственный государственный орган, уполномоченный осуществлять надзор за соблюдением прав и свобод человека, не всегда имеет возможность для своевременного реагирования на факты их нарушения, зачастую в силу недостаточного законодательного регламентирования тех или иных сфер правоприменения либо в силу отсутствия необходимого объема полномочий.

Необоснованное урезание полномочий прокурора на досудебной стадии уголовного преследования дополнительное тому подтверждение. Изложенные изменения в законодательстве лишь затруднили гражданам доступ к правосудию и еще раз подтвердили необходимость усиления прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью. Это объясняется тем, что защита граждан от необоснованного осуществления оперативной деятельности без достаточных оснований и ограничения их конституционных прав невозможна без расширения полномочий органов прокуратуры в данной сфере. Отсутствие четкой законодательной регламентации порядка и оснований проведения оперативных мероприятий, их чрезмерная засекреченность, невозможность исследования полного объема оперативных документов прокурорами и судом создают широкое поле для злоупотреблений, пресечь которые не всегда возможно.

Однако следует говорить о том, что содержание прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности может быть не только применительно в целом к отрасли, но и более частными, в зависимости от категорий преступлений. Так, его можно определить как применительно к отдельным направлениям прокурорского надзора, например, к надзору за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности при выявлении, раскрытии и расследовании неочевидных преступлений против личности, так и с учетом специфики деятельности отдельных оперативных подразделений органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, например, специфики оперативно-розыскной деятельности в органах внутренних дел или Федеральной службы безопасности.

Как показало анкетирование прокуроров, проведенное в рамках диссертационного исследования, чаще всего уголовные дела о неочевидных преступлениях против личности возбуждаются по следующим статьям УК РФ:

- 105 – 100%;
- 111 - 100%;
- 112 – 45%;
- 115 – 39%;
- 116 – 15%.

По мнению 100% проанкетированных прокуроров, успешное выявление, раскрытие и расследование многих преступлений, совершаемых против личности в условиях неочевидности, могут быть организованы только при использовании (наряду с процессуальными средствами, которые остаются основными и составляют содержание предварительного расследования) средств и методов оперативно-розыскной деятельности силами и средствами прокурорского надзора в этой сфере. Именно эффективность осуществления оперативно-розыскной деятельности по неочевидным преступлениям указанной категории, использование ее результатов при производстве по уголовным делам влияют на показатели раскрываемости преступлений.

Так, например, в целом, удельный вес преступлений, оставшихся нераскрытыми, каждый год составляет почти половину от общего числа. В 2007 г. более 1 млн. 800 тыс. преступлений не раскрыто, в том числе – каждое седьмое убийство. Отчасти это объяснятся недостатками оперативно-розыскной работы – она недостаточно результативна, уровень ее низок и не соответствует масштабам преступности. «Оперативным путем раскрывается только треть преступлений», – утверждает Генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка [6].

Данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации о расследовании уголовных дел о преступлениях этой категории показывают, что в ходе осуществления прокурорского надзора за выявлением и раскрытием таких преступлений, а также за соблюдением законности при розыске лиц, пропавших без вести, и установлении личности граждан по трупам повсеместно имеются существенные упущения. Одним из основных недостатков является отсутствие системы выявления «серийных» убийств по их криминалистическим признакам. Правоприменительная практика подтверждает, что основное их количество, как правило, выявляется по схеме «от субъекта к событию преступления», а не наоборот. В результате этого не используются возможности своевременного и целенаправленного изобличения преступника, допускаются новые жертвы преступлений.

Как правило, прокуроры проявляют активность по таким уголовным делам только после задержания лиц, совершивших «серийные» убийства, выявляя необоснованные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенные по фактам безвестного исчезновения лиц либо обнаружения неопознанных трупов, по уже установленным эпизодам ведущегося

расследования. По мнению уполномоченных прокуроров при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности по неочевидным преступлениям против личности, имеет место ряд проблем, которые напрямую влияют на раскрытие и расследование этой категории преступлений.

Результаты оперативно-розыскной деятельности по таким преступлениям редко становятся поводом и основанием к возбуждению уголовных дел. Так считают 96% проанкетированных уполномоченных прокуроров. 100% прокуроров отметили, что имеются проблемы при представлении результатов оперативно-розыскной деятельности следователю, дознавателю, органу дознания, прокурору в суд. Такие проблемы, чаще всего, заключаются в неправильном оформлении результатов оперативно-розыскной деятельности (76%), несвоевременном представлении результатов оперативно-розыскной деятельности (64%), нарушении процедуры передачи результатов оперативно-розыскной деятельности (67%).

К сожалению, в рамках одной статьи невозможно охватить все проблемы, связанные с определением содержания прокурорского надзора. Отметим лишь, что, по нашему мнению, при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности по неочевидным преступлениям против личности в сферу наблюдения прокурора должно входить следующее.

1. Органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, обязаны принимать все предусмотренные законом меры по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, выявлению и установлению лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; розыску без вести пропавших граждан и иных лиц, исчезнувших при неизвестных обстоятельствах; установлению личности граждан по неопознанным трупам; розыску лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания.

2. Содействие производству предварительного расследования и осуществлению правосудия; обеспечению безопасности защищаемых лиц и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

3. Решения (о заведении, приостановлении, прекращении дел оперативного учета, о постановке на оперативный учет лиц и снятии с такого учета, о производстве или прекращении оперативно-розыскных мероприятий и т. д.) должностных лиц оперативных подразделений органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, должны соответствовать требованиям закона.

4. Оперативно-розыскная деятельность должна осуществляться только при наличии оснований в соответствии с целями и задачами оперативно-розыскной деятельности и с соблюдением необходимых условий и порядка.

5. Обеспечение прав и законных интересов лиц, оказывающих содействие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность.

В целом, для повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности по неочевидным преступлениям против личности требуется повседневное, постоянное совершенствование его качественных характеристик на всех его стадиях и, в особенности, всех элементов организации работы прокуратуры.

Литература и источники:

1. *Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» № 144-ФЗ от 12 августа 1995 года.*
2. *Уголовно-процессуальный кодекс РФ, принят Федеральным законом № 174 от 18 декабря 2001 года.*
3. *Козусев, А. Ф. Организация прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности : лекция / А. Ф. Корзуев. – М., 2010. – С. 2.*
4. *Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» № 2202-1 от 17 января 1992 года.*
5. *Приказ Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»» от 21 декабря 2001 г. № 207.*
6. *Чайка, Ю. Я. Под надзором / Ю. Я. Чайка // Российская газета. – 2008. – № 3.*