

ПРОВЕРКА ПРОКУРОРА, ОРГАНА, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩЕГО ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

© 2013 Левичев Данила Александрович

© 2013 Пономаренков Виталий Анатольевич

кандидат юридических наук, доцент

Самарский государственный экономический университет

E-mail: lvls@mail.ru

На основе анализа действующего законодательства и правоприменительной практики рассматриваются вопросы поводов, оснований и порядка проведения прокурором проверок, органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность.

Ключевые слова: оперативно-розыскная деятельность, прокурор, процессуальная проверка, исполнение закона, законность.

Проверка прокурора в Российской Федерации в системе средств надзора прокурора служит одним из основных правовых средств выявления нарушений закона. Субъектами проверки выступают лица, осуществляющие проверку, а также лица, чьи действия проверяются на соответствие закону и в отношении которых у прокуратуры имеются сведения о фактах нарушения ими закона.

В соответствии со ст. 29, 30 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”¹, ст. 21 “Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью” Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности”² надзор за исполнением законов Российской Федерации органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, организуют Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры.

Приказом Генеральной прокуратуры РФ от 15 февраля 2011 г. № 33 “Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности” установлено, что проверки исполнения законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности возможно проводить:

а) по обращениям граждан, юридических и должностных лиц;

б) по результатам изучения материалов уголовных дел о нераскрытых преступлениях или при поступлении информации о ненадлежащем исполнении поручения следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, органа дознания по уголовным делам и материалам проверки сообщения о преступлении или решения суда по уго-

ловным делам, находящимся в их производстве, а также в связи с ненадлежащим исполнением требований уполномоченного прокурора;

в) в плановом порядке, в том числе по указанию вышестоящего уполномоченного прокурора;

г) в других случаях, с учетом состояния законности в этой сфере деятельности и отсутствия положительных результатов в работе по выявлению подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, при раскрытии преступлений, розыске обвиняемых или подозреваемых по уголовным делам и лиц, без вести пропавших.

Проверки по обращениям о нарушениях Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности”, допущенных должностными лицами органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, при исполнении поручения следователя, руководителя следственного органа, органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя по уголовным делам и материалам проверки сообщений о преступлении и решения суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, должны проводиться уполномоченным прокурором той прокуратуры, которой осуществлялся надзор за процессуальной деятельностью на досудебной стадии уголовного судопроизводства. Исключение составляют обращения, в которых обжалуются действия должностных лиц органов федеральной службы безопасности, связанные с оперативным сопровождением уголовных дел. Проверки по таким обращениям должны проводиться уполномоченным прокурором по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности с учетом установленного Генеральным прокурором Российской Феде-

рации разграничения компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур³.

Проверки прокурора по соблюдению законности за деятельностью органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, должны проводиться систематически, с учетом конкретных обстоятельств, но не реже одного раза в месяц, и результаты проверки обязательно должны быть документально оформлены.

В случае получения сведений о нарушении закона проверка должна проводиться немедленно.

Источником информации о нарушении закона и ущемлении прав и свобод граждан могут служить:

- обращения граждан и должностных лиц, как правило руководителей коммерческих и некоммерческих организаций;
- материалы уголовных дел;
- материалы проверок других подразделений органов внутренних дел;
- публикации в средствах массовой информации.

В зависимости от характера и распространенности допущенных нарушений прокурор или проводит проверку по конкретному факту, или проверяет работу оперативного подразделения в целом по какому-либо направлению деятельности.

Нарушения закона, допускаемые органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, весьма разнообразны. Но проведенный нами анализ результатов проверок органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, показал, что все эти нарушения можно сгруппировать:

1. Нарушения, посягающие на права, свободы и законные интересы граждан и юридических лиц (незаконное заведение и прекращение дел оперативного учета с целью улучшения показателей статистической отчетности; отсутствие достаточных оснований для проведения оперативно-розыскных мероприятий; проведение оперативно-розыскных мероприятий без получения предварительного разрешения суда, а также нарушение порядка и сроков последующего уведомления; необоснованное проведение оперативно-розыскных мероприятий в порядке, установленном ч. 5 ст. 165 УПК РФ; нарушение прав и законных интересов лиц, оказывающих содействие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность на конфиденциальной основе:

рассекречивание без их согласия данных об их личности, роли в раскрытии преступлений, внедрение в преступные группы без их согласия, постановление в условия, при которых они вынуждены участвовать в совершении преступлений).

2. Нарушение порядка проведения оперативно-розыскных мероприятий (проведение оперативно-розыскных мероприятий параллельно с расследованием уголовного дела без поручения следователя; несвоевременное выполнение поручений следователя; ненадлежащее оформление документов по проведению оперативно-розыскных мероприятий и закреплению их результатов; проведение оперативно-розыскных мероприятий не уполномоченными на то лицами; несвоевременное или неполное информирование следователя о результатах оперативно-розыскной деятельности по делам, находящимся в его производстве; сокрытие в делах оперативного учета информации о совершенных преступлениях; приобщение к делам оперативного учета подлинных протоколов допросов и других следственных действий; приобщение к делам оперативного учета протоколов об административных правонарушениях, требующих разрешения в установленном законом порядке; включение в планы оперативно-розыскных мероприятий действий, не предусмотренных законом, например административного задержания разрабатываемых лиц)⁴.

Названные нарушения, как правило, не затрагивают законные интересы третьих лиц; негативные последствия допущенных нарушений выражаются в препятствовании проведению расследования уголовных дел, использованию добытых с нарушением закона доказательств в суде.

В ходе проведения проверки прокурор должен обращать внимание на следующие вопросы: наличие законных оснований для принятия решений о проведении и прекращении оперативно-розыскных мероприятий; законность и обоснованность использования результатов оперативно-розыскной деятельности; начало производства по делам оперативного учета; законность постановки на учет и снятия с учета лиц, в отношении которых проводятся или проводились оперативно-розыскные мероприятия; наделение лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, соответствующими полномочиями; соответствие проводимых оперативно-розыскных мероприятий целям и задачам оперативно-розыскной деятельности; соблюдение закона при проведении опера-

тивно-розыскных мероприятий, порядка и сроков их проведения.

Следует согласиться с мнением Е.Р. Ергашева⁵, что обоснованность проведения проверок исполнения законов не означает, что органы прокуратуры должны пассивно ждать поступления информации о допущенных либо планирующихся правонарушениях. Подобное поведение любого прокурорского работника недопустимо и является, по существу, нарушением должностных обязанностей. Прокурорский надзор должен быть эффективным и результативным.

Федеральное законодательство непосредственно возлагает на органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, розыск лиц определенных категорий (обвиняемых или подозреваемых по уголовным делам; совершивших преступления; скрывающихся от следствия, дознания и суда; совершивших побег из-под стражи или из мест лишения свободы; уклонившихся от исправительных работ; уклонившихся от воинского учета, призыва на военную службу или военные сборы; иностранных граждан и лиц без гражданства, уклонившихся от регистрации в ОВР; должников или ответчиков по делам о возмещении вреда, о взыскании алиментов, по делам о взыскании средств в пользу юридических и физических лиц; пропавших без вести; несовершеннолетних, ушедших из дома, школ-интернатов, детских домов, бежавших из приемников-распределителей и специальных образовательных учреждений; психически больных; утративших связь с близкими родственниками; по состоянию здоровья или возрасту неспособных сообщить о себе сведения; погибших (умерших) граждан по неопознанным трупам), поэтому прокурор проводит проверки также в связи с отсутствием положительных результатов при розыске лиц следующих категорий.

При подготовке проведения проверки должны быть изучены все имеющиеся в распоряжении органов прокуратуры сведения (данные статистической отчетности, ведомственные учеты и т.д.). Эта деятельность, по сути, представляет собой некую форму аналитической работы прокурора.

Можно согласиться с А. Винокуровым в том, что «Закон о прокуратуре не содержит нормы, предусматривающей обязательность аналитической работы прокурора. В этом смысле требования ведомственных организационно-распорядительных документов по осуществлению такой рабо-

ты ставят в сложное положение прокуроров, пытающихся наладить информационный обмен в аналитических целях.

На местах уже были случаи, когда руководители территориальных и иных поднадзорных органов отказывали в предоставлении информации по требованию прокурора, мотивированному необходимостью проведения аналитической работы. Обоснование отказа предельно простое - аналитическая работа не указана в Законе о прокуратуре в качестве функции либо направления деятельности прокуроров⁶.

Конечно, прокурору иногда сложно собрать необходимые аналитические данные, которые могут понадобиться для обобщения состояния законности. Как следствие, возникают ситуации, когда юридических оснований для проведения проверки прокурором по факту известных ему нарушений может и не быть, поскольку как таковой информации о нарушении их прав в органы прокуратуры не поступало, но вместе с тем нарушение имело место, о чем известно прокурору⁷. В таких случаях, полагаем, прокурорам не всегда просто обосновать законность проведения проверки, хотя фактические основания для ее проведения имеются.

Конечно, определенные сведения для проведения проверки можно получить от следователей и дознавателей, осуществляющих производство по конкретным уголовным делам, а также при проведении сверки сведений, содержащихся в отчетах, с данными уголовных дел (о времени совершения преступления; датах возбуждения уголовного дела; выполнении данных следователем поручения, указаний прокурора, вынесении определения суда с представленными оперативными подразделениями сведениями о времени заведения дел оперативного учета и т.д.).

Таким образом, можно констатировать, что действующее законодательство, регламентирующее принятие мер прокурорского реагирования по выявлению фактов нарушений закона, несколько ограничено, что не способствует защите прав и интересов граждан.

На основе проведенного анализа представляется необходимым предложить этапы проведения проверки:

1. Начало проверки. Включает в себя ознакомление с учетными документами:

- журналом учета заявлений и сообщений о преступлениях;

- журналом учета жалоб и заявлений о нарушениях закона должностными лицами поднадзорного органа;

- журналом учета и регистрации дел оперативного учета;

- журналом учета сигналов, поступивших от негласных источников.

2. Сопоставление данных, полученных в результате изучения учетных документов:

- между собой - по датам, регистрационным номерам и другим показателям;

- с имеющимися данными - по приостановленным делам, объявленным в розыск лицам и т.д.

3. Проверка прокурором дел оперативного учета.

Законность и обоснованность принятия решения о заведении дела оперативного учета устанавливаются путем проверки материалов, содержащих сведения об основаниях для проведения оперативно-розыскных мероприятий. К таким материалам относятся:

- наличие возбужденного уголовного дела;

- полученная из оперативных (негласных) источников информация о готовящемся, совершаемом или уже совершенном преступлении и лицах, к нему причастных, если данная информация не может служить достаточным основанием для возбуждения уголовного дела в отношении этих лиц;

- поступление сведений о действиях, представляющих угрозу безопасности страны - военной, экономической, экологической и т.д.;

- наличие сведений о лицах, скрывающихся от органов дознания, предварительного следствия и суда, а также уклоняющихся от уголовного наказания, пропавших без вести;

- наличие информации о неопознанных трупах.

Помимо законности заведения дел оперативного учета, проверяется также своевременность их заведения, исполнение требований закона при проверке материалов о готовящихся, совершаемых и совершенных преступлениях.

Таким образом, проверки прокурора являются одним из основных и важных способов выявления нарушений закона в деятельности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность и обеспечение прав граждан, вовлеченных в сферу оперативно-розыскной деятельности.

В заключение следует отметить, что совершенствование законодательства в сфере правового регулирования прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью в целом и проведения прокурорских проверок в частности имеет огромное значение, поскольку служит основой защиты прав и законных интересов граждан и безопасности государства.

¹ О Прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 : [ред. от 3 дек. 2012 г., с изм., вступившими в силу с 1 янв. 2013 г.]. URL: <http://www.consultant.ru/popular/prosec>.

² Об оперативно-розыскной деятельности : федер. закон от 12 авг. 1995 г. № 144-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/popular/prosec>.

³ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности : приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15 февр. 2011 г. № 33. Доступ из справ.-правовой системы "Гарант". URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1257526>.

⁴ Громов Н.А., Пономаренков В.А., Францифоров Ю.В. Тайное станет явным, если результаты ОРД попадут на стол судьи чуть менее извилистым путем // Юрид. вестн. 2001. № 4. С. 35.

⁵ Ергашев Е.Р. Обоснованность проведения проверок исполнения законов как принцип прокурорского надзорно-охранительного права // Российский следователь. 2007. № 23. С. 38-39.

⁶ Винокуров А. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов // Законность. 2006. № 4. С. 10-13.

⁷ Байкин И.М. Основания проведения прокурорской проверки по факту нарушения прав несовершеннолетнего // КриминалистЪ. 2010. № 2 (7). С. 78-83.

Поступила в редакцию 04.04.2013 г.