

УДК 343.1
ББК 67.410.2

А.С. Гузова
Красноярский государственный аграрный университет

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОБЛЮДЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

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

Предметом исследования выступают отдельные положения Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» № 144 от 12.08.1995 (в послед. редакции), Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» № 2202-1 от 17.01.1992 г. (в послед. редакции) и приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» № 33 от 15.02.2011 г.

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

A.S. Guzova
Krasnoyarsk State Agrarian University

SOME ISSUES OF LAW OBSERVANCE DURING INVESTIGATION ACTIVITIES IN THE PRACTICE OF PROSECUTOR'S SUPERVISION

The paper analyzes the legislative norms that regulate the practice of prosecutor's supervision over departments involved in investigation activities.

The object of the study is some statutory provisions of the Federal Law «On Investigation Activities» # 144 of Aug. 12, 1995 (the latest revision), the Federal Law «On Public Prosecution in the Russian Federation» # 2202-1 of Jan. 17, 1992 (the latest revision) and the Order of Prosecutor General of the Russian Federation «On the Organization of Prosecutor's Supervision over Law Observance during Investigation Activities» # 33 of Feb. 15, 2011.

Key words: legality; investigation activities, 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 ее 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 в исследовании данной проблемы, следует признать, что в целом ее разработка еще далека от завершения.

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» [2, с. 436]. Согласно Н.Г. Александрову, «законность – неуклонное и точное соблюдение (исполнение) норм права всеми субъектами общественных отношений» [1, с. 269]. 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) и 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 [7]. Предписание ч. 2 ст. 1 ФЗ о прокуратуре закрепляет: «...надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД...» [6].

Совершенно очевидно, что законодательно следует закрепить единое понятие предмета прокурорского надзора. Следует согласиться 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, с. 129].

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 обращают внимание на то, что «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» [3]. 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 прокуро-

ры проводят надзорные проверки. Нельзя не заметить, что ранее действовавший приказ Генерального прокурора РФ от 21 декабря 2007 г. № 207 «Об организации прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – приказ), существенно расширял полномочия прокуроров, тем самым противореча федеральному законодательству.

Так, 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, находящихся 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...» [9].

Согласно, ч. 5 ст. 129 Конституции РФ, «полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяется федеральным законом» [4].

Свое мнение по этой проблеме уже высказывал Н.С. Железняк: «...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» [3].

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

В настоящее время действующий приказ Генерального прокурора от 15 февраля

2011 г. № 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 [8].

Вместе с тем 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, остается открытым.

В.Н. Осипкин полагает, что законодатель поступил нецелесообразно, включив 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].

Представляется, что данная позиция заслуживает внимания и своего отражения в ФЗ о прокуратуре, так как выделение прокурорского надзора в отдельную самостоятельную часть, возможно, позволит уменьшить проблемные моменты, заключающиеся в постоянном выходе уполномоченных прокуроров за предмет прокурорского надзора, сведет к минимуму конфликтные ситуации и негативное воздействие 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.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

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

REFERENCES

1. Aleksandrov N.G. *Pravo i zakonnost' v period razvernutoho stroitel'stva kommunizma* [Law and Legality in the Period of Extensive Construction of Communism]. Moscow, 1961, pp. 269.
2. Alekseev S.S. *Problemy teorii prava* [Issues of the Theory of Law]. Moscow, 1997, pp. 436.
3. Zheleznyak N.S. *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii* [Bulletin of Siberian Law Institute of Russian Ministry of Internal Affairs]. 2009, no. 2 (4), pp. 5.
4. *Sobranie zakonodatel'stva RPh* [Collected Legislation of the Russian Federation]. 2009, no. 4, Art. 445.
5. Lugovik V.Ph. *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii* [Bulletin of Siberian Law Institute of Russian Ministry of Internal Affairs]. 2009, no. 3, pp.129.
6. *Sobranie zakonodatel'stva RPh* [Collected Legislation of the Russian Federation]. 1995, no. 47, Art. 4472.
7. *Sobranie zakonodatel'stva RPh* [Collected Legislation of the Russian Federation]. 1995, no. 33, Art. 3349.
8. *Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zakonov pri osushchestvlenii operativno-rozysknoj deyatel'nosti: prikaz General'nogo prokurora Rossijskoj Phederatsii ot 15 phevralya 2011g. № 33* [On the Organization of Prosecutor's Supervision over Law Observance during Investigation Activities: Order of Prosecutor General of the Russian Federation of Feb. 15, 2011, #33].
9. *Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolnieniem Phederal'nogo zakona «Ob operativno-rozysknoj deyatel'nosti»: prikaz General'nogo prokurora Rossijskoj Phederatsii ot 21 dekabrya 2007g. № 207* [On the Organization of Prosecutor's Supervision over the Implementation of the Federal Law "On Investigation Activities": Order of Prosecutor General of the Russian Federation of Dec. 21, 2007, #207].
10. Osipkin V.N. *Prokurorskiy nadzor za operativno-rozysknoj deyatel'nost'yu (ponyatie, organizatsiya, metodika)* [Prosecutor's Supervision over Investigation Activities (Concept, Organization, Methodology)]. Saint-Petersburg, 2003, pp. 26.

Информация об авторе

Гузова Анастасия Степановна (Красноярск) – аспирант кафедры уголовного права и процесса. Красноярский государственный аграрный университет (660017, г. Красноярск, ул. Ленина, 117, e-mail: Nastya_G1986@mail.ru).

Information about the author

Guzova, Anastasiya Stepanovna (Krasnoyarsk) – Ph.D. student, Chair of Criminal Law and Process. Krasnoyarsk State Agrarian University (Lenin st., 117, Krasnoyarsk, 660017, e-mail: Nastya_G1986@mail.ru).