

Научная статья
УДК 343.13
<https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-2-151-156>

Прокурорский надзор за оперативно-разыскной деятельностью

Титов Павел Михайлович

Уральский юридический институт МВД России, Екатеринбург, Россия, titov1995@ya.ru

Аннотация. Статья посвящена теме, актуальной для теории как прокурорского надзора, так и оперативно-разыскной деятельности. Надзор за оперативно-разыскной деятельностью как самостоятельное направление деятельности прокуратуры оформился около 30 лет назад, после принятия Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности». За время его существования сформирована и наработана определенная практика применения норм законодательства в сфере прокурорского надзора за оперативно-разыскной деятельностью. В прокуратурах всех уровней выработаны определенные способы организации прокурорского надзора за оперативно-разыскной деятельностью. Однако нужно констатировать, что значимость данного направления прокурорского надзора до настоящего времени недооценена. Отношение к такой отрасли прокурорского надзора как к второстепенной и неважной влечет, во-первых, снижение эффективности реализации задач, поставленных перед оперативно-разыскной деятельностью, а во-вторых, нарушения прав граждан при осуществлении оперативно-разыскной деятельности. Действующие ведомственные нормативные правовые акты Генеральной прокуратуры Российской Федерации прямо или косвенно устанавливают требования об усилении надзора за оперативно-разыскной деятельностью. На теоретическом уровне имеются нерешенные вопросы, которые требуют нетривиального подхода к их разрешению. Точки зрения ученых по ряду вопросов, требующих решения, в целом совпадают. В статье акцентируется внимание на ряде значимых вопросов, от решения которых напрямую зависит правильность формирования правоприменительной практики осуществления прокурорского надзора за оперативно-разыскной деятельностью. Автором приводятся конкретные примеры, подтверждающие нерешенность поднятых в статье вопросов. В заключении делаются общие выводы по данной теме.

Ключевые слова: уголовно-процессуальная деятельность, прокурорский надзор, оперативно-разыскная деятельность, оперативно-разыскные мероприятия, прокурор, оперативный сотрудник, граждане

Для цитирования: Титов П. М. Прокурорский надзор за оперативно-разыскной деятельностью // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 2 (58). С. 151—156. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-2-151-156>.

Original article

Prosecutorial supervision of operational-search activities

Pavel M. Titov

Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Yekaterinburg, Russian Federation, titov1995@ya.ru

Abstract. The article is devoted to a topic relevant to the theory of both prosecutor's supervision and operational-search activities. Supervision of operational-search activities as an independent direction of the prosecutor's office took shape about 30 years ago, after the adoption of the Federal Law "On operational-search activities". During its existence, a certain practice of applying legislation in the field of prosecutor's supervision of operational-search activities has been formed and developed. Prosecutor's offices at all levels have developed certain ways of organizing prosecutor's supervision of operational-search activities. However, it should be noted that the significance of this area of prosecutor's supervision has so far been underestimated. The attitude to such a branch of prosecutor's supervision as secondary

© Титов П. М., 2022

and not important, firstly, entails a decrease in the effectiveness of the implementation of the tasks set for operational-search activities, and, secondly, violations of the rights of citizens in carrying out operational-search activities. The existing departmental regulations of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation directly or indirectly establish requirements for strengthening supervisory measures for operational-search activities. At the theoretical level, there are unresolved issues that require a non-trivial approach to resolving them. The views of scientists on a number of issues that need to be resolved generally coincide. The article focuses on a number of significant issues, the resolution of which directly depends on the correctness of the formation of law enforcement practice of prosecutorial supervision of operational-search activities. The author provides concrete examples confirming the unresolved issues raised in the article. In conclusion, general conclusions are made on this topic.

Keywords: criminal procedure, prosecutor's supervision, operational-search activity, operational-search measures, prosecutor, operational officer, citizens

For citation: Titov P. M. Prosecutorial supervision of operational-search activities. *Legal Science and Practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2022, no. 2 (58), pp. 151—156. (In Russ.). <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-2-151-156>.

В настоящее время в науке уделяется внимание проблемам, посвященным деятельности прокурора по надзору за оперативно-разыскной деятельностью. Обозначенные в статье проблемы выявлены не сейчас, однако они и сегодня не нашли своего законодательного решения. В теории и практике не выработано базовых подходов к осуществлению прокурорского надзора за оперативно-разыскной деятельностью. Данный аспект целиком или частично в разное время освещался в трудах таких ученых, как А. Ю. Винокуров [1, с. 39—42], И. В. Литвинова [2], В. Ф. Луговик [3, с. 129—135], В. Ю. Стельмах [4] и других. Практическими сотрудниками также изучались важные проблемы в рассматриваемой сфере [5, с. 11—16].

Как отмечал В. Ф. Луговик, на сегодняшний день нормативное регулирование прокурорского надзора за оперативно-разыскной деятельностью таково, что прямое императивное вмешательство прокурора в оперативно-разыскную деятельность исключается [3, с. 129].

Разрабатывая данную тему, а именно поднимая актуальные вопросы, связанные с осуществлением прокурорского надзора за оперативно-разыскной деятельностью, необходимо опираться на положения нормативных правовых актов, регламентирующих данные сферы деятельности. Таковыми являются, прежде всего, федеральные законы «Об оперативно-разыскной деятельности» и «О прокуратуре Российской Федерации».

Обсуждение проблемы необходимо начать с понимания природы оперативно-разыскной деятельности, поскольку только после этого можно уяснить специфику надзора прокуратуры за данной «секретной» деятельностью.

Обратимся к определению, которое выдвигал В. Н. Осипкин: «Оперативно-разыскная

деятельность — это деятельность по предупреждению, выявлению и раскрытию преступлений, а также деятельность по обнаружению лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, а также иная деятельность, предусмотренная законодательством Российской Федерации» [6, с. 15]. Решение задач, ставящихся перед оперативно-разыскной деятельностью, производится на основе конституционных принципов законности, уважения прав и свобод человека и гражданина. Кроме этого, оперативно-разыскная деятельность строится на применении конспирации, поскольку от этого зависит ее результативность, а также на сочетании использования гласных и негласных методов [7, с. 45]. Прокуратура осуществляет надзор за производством действий в сфере оперативно-разыскной деятельности, за точным и строгим соблюдением всех ее принципов, призвана устранять нарушения прав граждан, выявленные в процессе осуществления надзора. При этом оперативно-разыскная деятельность реализуется через оперативно-разыскные мероприятия, которые имеют ключевое значение в уголовно-процессуальной деятельности, так как именно их результаты могут признаваться доказательствами по уголовным делам.

Согласно Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (далее — УПК РФ) прокурор имеет право в пределах своей компетенции осуществлять уголовное преследование от имени государства, а также непосредственно надзор за процессуальной деятельностью. Наличие у прокурора компетенции прокурора подразумевает конкретные сферы деятельности, в которых он имеет право реализовывать свои полномочия и нести при этом обязанности.

Наличие у прокурора полномочий по надзору за оперативно-разыскной деятельностью

базируется на положениях части 1 статьи 129 Конституции Российской Федерации, в которой сказано, что прокуратура с помощью прокурорского надзора отвечает за неукоснительное соблюдение Конституции и законов Российской Федерации, а также прав и свобод человека и гражданина.

В частности, прокурорский надзор в данной области имеет право осуществлять не любой, а только уполномоченный прокурор. В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 15 февраля 2011 года № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-разыскной деятельности» конкретизируется порядок назначения уполномоченных прокуроров и тех лиц, которые будут непосредственно осуществлять надзор и вести делопроизводство с документами оперативно-разыскного производства.

Вся оперативно-разыскная деятельность строится на гласных и негласных способах работы. Это — важная специфика данной деятельности, производство оперативно-разыскных мероприятий входит в сферу государственной тайны. Утечка и разглашение соответствующих сведений недопустимы, тем более из органов прокуратуры. При этом имеются отдельные примеры халатного отношения к своим должностным обязанностям уполномоченных сотрудников прокуратуры. Так, при осуществлении прокурорской проверки в оперативном подразделении органа внутренних дел сотрудник прокуратуры сделал выписку определенной информации на личный ноутбук, после чего на нем же готовил отчетность о проделанной проверке. Ноутбук был похищен, что повлекло утечку соответствующей информации [8].

В статье 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» определяется предмет прокурорского надзора за органами, которые осуществляют оперативную деятельность:

1. Недопустимость нарушений прав и свобод человека и гражданина.

2. Точное и строгое соблюдение порядка поступивших заявлений от граждан по поводу совершения преступлений.

3. Осуществление оперативно-разыскных мероприятий в рамках закона.

4. Производство принимаемых решений в сфере оперативно-разыскной деятельности должно быть основано на принципе законности.

Эти обстоятельства определяют компетенцию прокурора в рамках надзора за оперативно-разыскной деятельностью. В приказе Генерального прокурора Российской Федерации

от 15 февраля 2011 года № 33 уточняются обстоятельства, подлежащие установлению при реализации надзорных полномочий:

1. Обязанность соблюдения конституционных прав и свобод граждан при осуществлении оперативно-разыскной деятельности.

2. Проверка законности, точной обоснованности заведения дел оперативного учета и служебных материалов, соблюдение сроков, правильность принимаемых решений при реализации оперативных материалов.

3. Законность проведения оперативно-разыскных мероприятий и их прекращения.

4. Соответствие закону результатов, которые были получены в ходе проведения оперативно-разыскных мероприятий.

5. Проверка лиц, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, наличие специальной компетенции для проведения оперативно-разыскных мероприятий.

6. Соответствие регистрации дел оперативного учета и служебных материалов определенному порядку.

7. Квалифицированность принимаемых решений о проведении оперативно-разыскных мероприятий, а также их соответствие целям и задачам оперативно-разыскной деятельности [9].

На основе сравнительного анализа приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15 февраля 2011 года № 33 и Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» можно сделать вывод, что приказ намного расширяет сферу деятельности прокурора, а также конкретизирует полномочия прокурора. Представляется, что при осуществлении надзора за оперативно-разыскной деятельностью прокурор должен руководствоваться как федеральным законом, так и упомянутым приказом [10, с. 15—18].

В. Ф. Луговик отмечает, что прокурор имеет право реализовывать надзор за исполнением законов в оперативно-разыскной деятельности, так как все принимаемые решения и мероприятия должны проводиться согласно закону, регламентирующему оперативно-разыскную деятельность [3, с. 130]. Например, прокурору поступило обращение гражданина о проведении в отношении него оперативно-разыскной деятельности, которую данный гражданин считает незаконной. В этом случае прокурор должен принять меры реагирования и осуществить прокурорскую проверку по обращению гражданина. Прокурорская проверка с таким предметом будет законной. Но если прокурор произведет проверку подразделений оперативно-разыскной деятельности без

обращения гражданина, данная проверка будет незаконной. В настоящее время проверки оперативно-разыскных подразделений проводятся в плановом порядке как общенадзорные прокурорские проверки. Проведение прокурором проверки оперативно-разыскной деятельности вне плана и без жалобы гражданина, по собственному усмотрению недопустимо. Это резко отличает прокурорский надзор за оперативно-разыскной деятельностью от надзора за предварительным расследованием, где прокурор не связан какими-либо планами, а вправе затребовать уголовное дело для изучения в любой момент.

В ходе осуществления прокурорской проверки согласно части 2 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» уполномоченный прокурор имеют право запрашивать от руководителей органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, документы, содержащиеся в делах оперативного учета; материалы дел, в которых сказано о использовании технических средств при производстве оперативно-разыскных мероприятий; всю документацию и ведомственные правовые акты, непосредственно определяющие порядок проведения оперативно-разыскных мероприятий. В свою очередь, данные права прокурора имеют свои границы. Так, примером будет служить то, что уполномоченному прокурору при осуществлении прокурорской проверки не предоставляются носители информации, которые содержат в себе сведения о лицах, которые осуществляют негласную деятельность в преступных сообществах, а также о лицах, именуемых штатными негласными сотрудниками. Данное обстоятельство подтверждается также и в работе А. Ф. Козусева [11, с. 5].

Проверку на соответствие закону о привлечении граждан к оперативному содействию на конфиденциальной основе и о том, что граждане оказывают содействие на добровольной основе, прокурор может провести только при наличии жалобы гражданина.

Осуществляя прокурорский надзор, уполномоченный прокурор имеет право выносить акты прокурорского реагирования правоприменительного характера. Ю. Е. Винокуров отмечает, что «акт прокурорского реагирования — это широко распространенное в теории и практике прокурорского надзора понятие, с помощью которого он реагирует на выявленные вследствие применения правовых средств надзора правонарушения» [12, с. 13]. Можно дать более узкое определение акта прокурорского реагирования — это документ, в котором прокурор

оформляет нарушения законодательства, либо непосредственное предостережение для недопущения нарушения законодательства. К актам прокурорского реагирования можно отнести протест, представление, требование, предостережение.

Вынесение протеста уполномоченным прокурором происходит в тех случаях, когда прокурор не согласен с принятым решением органа, осуществляющего оперативно-разыскную деятельность. В протесте формулируется обязательное к исполнению требование об отмене такого решения либо приведение его согласно действующему законодательству [13, с. 26].

Представление выносится в случае производства противоправных действий или если органы, осуществляющие оперативно-разыскную деятельность, проявляют свое бездействие, то есть не выполняют свои полномочия, предусмотренные правовыми актами. Прокурор в описательной части представления обязан указать, какие именно нарушения он выявил, а также причины их допущения. В представлении прокурор может потребовать привлечь должностных лиц к дисциплинарной ответственности. Представление является обязательным для рассмотрения должностным лицом, уполномоченным устранять выявленные нарушения.

В том случае, если при осуществлении надзора уполномоченный прокурор выявляет противоправные действия (бездействие) сотрудников оперативных подразделений, представляющие собой преступление, прокурор выносит определенное мотивированное постановление о передаче материалов для решения вопроса об уголовном преследовании.

Требование выносится по результатам проверки дел оперативного учета и служебных материалов, а также в тех случаях, если будет выявлено ненадлежащее выполнение поручения следователя, дознавателя по определенному уголовному делу.

Хотелось бы обратить внимание на то, что уполномоченный прокурор в своей деятельности может вынести требование и дать поручение оперативному органу по делам оперативного учета и иным оперативным материалам об устранении допущенных нарушений закона. Эти решения прямо не предусмотрены законом, но вытекают из его смысла.

Таким образом, прокурорский надзор в сфере оперативно-разыскной деятельности имеет безусловную специфику. Нельзя недооценивать его значение в обеспечении безукоризненного и точного соблюдения законодательства

Российской Федерации. Данная позиция разделяется в полной мере учеными и практиками.

Эффективность и результативность прокурорского надзора за оперативно-разыскной деятельностью повышается, если уполномоченный прокурор четко знает специфику и нормативную регламентацию не только прокурорской, но и оперативно-разыскной деятельности, а также наделен законодательно закрепленными полномочиями. В результате было бы снижено количество случаев необоснованного заведения оперативных дел, а также их незаконного прекращения, сократились бы факты нарушения сроков осуществления оперативно-разыскной деятельности и производства по оперативным делам; появилась бы возможность искоренить различного рода злоупотребления при осуществлении негласной деятельности.

Безусловно, данная проблема требует глубокой всесторонней научной разработки, в связи с чем хотелось бы обратить внимание на явно недостаточное количество исследований по указанной теме.

Список источников

1. Винокуров А. Ю. Прокурорский надзор за оперативно-разыскной деятельностью // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2008. № 2-3 (81-81). С. 39—42.
2. Литвинова И. В. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при осуществлении оперативно-разыскной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. 212 с.
3. Луговик В. Ф. Прокурорский надзор за оперативно-разыскной деятельностью: тотальный контроль или надзор за исполнением законов // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2009. № 3 (5). С. 129—135.
4. Стельмах В. Ю., Титов П. М. Результаты оперативно-разыскных мероприятий в уголовном судопроизводстве: монография. Серия: Уголовный процесс. М., 2020. 344 с.
5. Дытченко Г. В., Никитин Е. Л. Проблемы организации надзора за законностью оперативно-разыскной деятельности // Теория и практика прокурорского надзора. 2008. № 10. С. 11—16.
6. Осипкин В. Н. Теоретические и организационно-методические проблемы прокурорского надзора за оперативно-разыскной деятельностью: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. 199 с.
7. Гулягин А. Ю. Обеспечение законности при осуществлении оперативно-разыскной деятельности средствами прокурорского надзора // Российский следователь. 2012. № 12. С. 45—47.
8. Архив Кировского районного суда г. Екатеринбурга. Дело № 33-719/2020.

9. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-разыскной деятельности: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15 февраля 2011 года № 33. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.09.2021).

10. Стельмах В. Ю. Приказы Генерального прокурора Российской Федерации — нормативный источник уголовно-процессуальной деятельности // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2020. № 1 (25). С. 15—18.

11. Козусев А. Ф. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов в оперативно-разыскной деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 10. С. 3—9.

12. Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор: курс лекций и практикум / под ред. Ю. Е. Винокурова. М.: Экзамен, 2000. 576 с.

13. Осипкин В. Н. Прокурорский надзор за оперативно-разыскной деятельностью: учебное пособие. СПб., 2001. 279 с.

References

1. Vinokurov A. Yu. Prosecutorial supervision of operational-search activities. *Representative power of the — XXI century: legislation, comments, problems*, 2008, no. 2-3 (81-81), pp. 39—42. (In Russ.)
2. Litvinova I. V. Prosecutor's supervision of the observance of human and civil rights and freedoms in the conduct of operational-search activities. *Dissertation... candidate of legal sciences*. St. Petersburg, 2001. 212 p. (In Russ.)
3. Lugovik V. F. Prosecutor's supervision of operational-search activities: total control or supervision of the implementation of laws. *Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2009, no. 3 (5), pp. 129—135. (In Russ.)
4. Stelmakh V. Yu. Results of operational-search measures in criminal proceedings: monograph. Ser. *Criminal proceedings*. Moscow, 2020. 344 p. (In Russ.)
5. Dytchenko G. V., Nikitin E. L. Problems of the organization of supervision over the legality of operational-search activities. *Theory and practice of prosecutor's supervision*, 2008, no. 10, pp. 11—16. (In Russ.)
6. Osipkin V. N. Theoretical and organizational and methodological problems of prosecutorial supervision of operational-search activities. *Dissertation... candidate of legal sciences*. Moscow, 1998. 199 p. (In Russ.)
7. Gulyagin A. Yu. Ensuring the rule of law in the conduct of operational-search activities by means of prosecutor's supervision. *Russian investigator*, 2012, no. 12, pp. 45—47. (In Russ.)
8. Archive of the Kirov District Court of Yekaterinburg. Case no. 33-719/2020. (In Russ.)
9. On the organization of prosecutorial supervision of the implementation of laws in the implementation of operational-search activities: order of the Prosecutor General of Russia no. 33 of February 15, 2011. Access from

the reference legal system “ConsultantPlus” (accessed 25.09.2021). (In Russ.)

10. Stelmakh V. Yu. Orders of the Prosecutor General of the Russian Federation — a normative source of criminal procedure. *Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2020, no. 1 (25), pp. 15—18. (In Russ.)

11. Kozusev A. F. The powers of the prosecutor to supervise the implementation of laws in operational-search

activities. *Laws of Russia: experience, analysis, practice*. 2010, no. 10, pp. 3—9. (In Russ.)

12. Vinokurov Yu. E. Prosecutor supervision. Lecture course and workshop. ed. by prof. Yu. E. Vinokurova. Moscow: “Exam” Publ., 2000. 576 p. (In Russ.)

13. Osipkin V. N. Prosecutorial supervision of operational-search activities: a training manual. St. Petersburg, 2001. 279 p. (In Russ.)

Информация об авторе

П. М. Титов — кандидат юридических наук.

Information about the author

P. M. Titov — Candidate of Sciences (Law).

Статья поступила в редакцию 02.02.2022; одобрена после рецензирования 18.03.2022; принята к публикации 09.06.2022.

The article was submitted 02.02.2022; approved after reviewing 18.03.2022; accepted for publication 09.06.2022.