

Содержание:

Введение

В современных условиях модернизации Российского государства все большее значение приобретает четкое функционирование механизмов контроля и надзора во всех сферах жизни общества. Контрольная и надзорная формы юридической деятельности придают необходимый динамизм происходящим в стране преобразованиям, становятся одним из решающих факторов углубления реального демократизма, построения правового государства.

Малоэффективные контроль и надзор (либо их отсутствие) нередко становятся причиной нарушения прав и свобод граждан, влекут значительный ущерб, не позволяют претворять в жизнь намеченное, тормозят реформы. В частности, важен контроль за оперативно-розыскной деятельностью (далее - ОРД), которая осуществляется на принципах конспирации, а её задачи решаются с использованием преимущественно негласных возможностей и мероприятий, в т.ч. ограничивающих права и свободы человека и гражданина.

Статья 1 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 10.07.2012) «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее - ФЗ «Об ОРД») определяет ОРД как вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то ФЗ «Об ОРД», в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий (далее - ОРМ) в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.[\[1\]](#)

В качестве гарантий законности ОРД выступают судебный контроль и прокурорский надзор за ОРД. Гарантом законности при ее осуществлении также является ведомственный контроль.

Целью настоящей работы является изучение контроля и надзора за ОРД.

Глава 1. Вневедомственный (внешний) контроль за оперативно-розыскной деятельностью

Субъектами, контролирующими ОРД (реализующими функцию внешнего контроля), согласно законодательства, являются: Президент РФ; Федеральное Собрание РФ; Правительство РФ; судья, санкционирующий ОРМ, влекущие ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Президент РФ осуществляет непосредственное руководство деятельностью, включая контрольные функции, следующих федеральных министерств и служб, которым законом предоставлено право осуществлять ОРД:

- Министерство внутренних дел Российской Федерации,
- Министерство юстиции Российской Федерации (оперативное подразделение в Федеральной службе исполнения наказания),
- Служба внешней разведки Российской Федерации,
- Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков,
- Федеральная служба безопасности Российской Федерации,
- Министерство обороны Российской Федерации.[\[2\]](#)

Контроль за ОРД осуществляется через соответствующее подразделение Администрации Президента РФ. Согласно Положению о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе, утвержденном Указом Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 07.09.2010) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» президентский контроль за осуществлением ОРД в субъектах РФ осуществляется также через институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Следует отметить, что данный вид контроля не предоставляет права вмешиваться в технологию ОРД, контролировать правомерность проведения конкретных ОРМ.

Президент РФ руководит деятельностью вышеназванных федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел и некоторых других, утверждает по представлению Председателя

Правительства РФ положения о них и назначает их руководителей, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ. Президентскому контролю подлежит также практическое исполнение ФЗ «Об ОРД» и изданных им правовых актов и поручений по вопросам, связанным с ОРД.

Таким образом, Президент РФ как гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, как высшее должностное лицо государства, осуществляет стратегический контроль за деятельностью федеральных силовых органов, в полномочия которых входит осуществление ОРД.

Федеральное Собрание РФ - парламент РФ - представительный и законодательный орган РФ, состоящий из двух палат: Совета Федерации РФ и Государственной Думы РФ, осуществляет опосредованный контроль за ОРД. Этот контроль происходит в рамках контроля за исполнением федерального бюджета, в отдельных статьях которого отражено выделение финансовых средств тем или иным органам, осуществляющим ОРД. Контроль за исполнением федерального бюджета в части, касающейся использования финансовых средств на ОРД, осуществляет образуемая Советом Федерации РФ и Государственной Думой РФ Счетная палата РФ. Этим органом, подчиненным парламенту, контролируется обоснованность выделения денежных средств, правильность и эффективность их использования.

Палаты Федерального Собрания РФ вправе возбуждать парламентское расследование, создавать парламентские комиссии по расследованию, например, фактов грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина, в результате работы которых подготавливается итоговый доклад комиссии, и по данным, содержащимся в нем, возможно, в частности, судить о состоянии исполнения ФЗ «Об ОРД».

Осуществление общего контроля за исполнением ФЗ «Об ОРД» происходит при работе парламентариев с избирателями, рассмотрении обращений граждан, заслушивании информации руководителей соответствующих министерств и служб на заседаниях палат парламента и их комитетов, рассмотрении документов и материалов, представляемых органами государственной власти, в том числе при подготовке изменений и дополнений, которые необходимо внести в ФЗ «Об ОРД».

Таким образом, контроль Федерального Собрания РФ преследует цель оценки общей ситуации, складывающейся с исполнением и соблюдением ФЗ «Об ОРД» как

в целом по стране, так и соответствующими министерствами и службами.

Следующим субъектом, контролирующим ОРД, является **Правительство РФ**, осуществляющее исполнительную власть в РФ. Оно согласно ст.ст. 12, 19, 20 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О Правительстве Российской Федерации» наделено широкими полномочиями по общим вопросам руководства федеральными министерствами, службами, агентствами, а также в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью и по обеспечению обороны и государственной безопасности России.

Правительство РФ компетентно проверять полноту и эффективность использования органами силового блока предоставленных им полномочий по ведению ОРД для решения задач успешной борьбы с преступностью через анализ соответствующей информации, имеющейся в распоряжении Правительства РФ, заслушивании отчетов, докладов и сообщений на заседании Правительства РФ руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Одним из направлений контрольной деятельности Правительства РФ является мониторинг законодательства, а также подзаконных актов, затрагивающих права и свободы граждан, имеющих межведомственный характер и актов, устанавливающих правовой статус государственных органов и организаций. Данная контрольная деятельность осуществляется через механизм государственной регистрации нормативных актов федеральных органов исполнительной власти в Минюсте России. Там эти акты оцениваются на предмет соответствия Конституции РФ, действующему законодательству и им присваивается соответствующий номер государственной регистрации. Минюст России полномочен вносить предписания об отмене незаконных актов либо устранении выявленных нарушений.

В полномочия Правительства РФ входит проверка обоснованности расходования финансовых средств, выделяемых на ОРД, которая возложена на Минфин России. Согласно ч. 3 ст. 19 ФЗ «Об ОРД» данный контроль осуществляется специально уполномоченными представителями Федеральной службы финансово-бюджетного надзора Минфина России, которые для этого предварительно проходят процедуру допуска к сведениям, составляющим государственную тайну. После прохождения такой процедуры представители Минфина России полномочны проводить проверку документов о финансировании ОРД в полном объеме.

О **суде**, как субъекте внешнего контроля за ОРД, необходимо отметить следующее. Согласно ст. 9 ФЗ «Об ОРД» проведение ОРМ, которые влекут ограничение конституционных прав граждан, возможно только по решению судьи. В перечень таких прав законодатель включил: право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электронной и почтовой связи, право на неприкосновенность жилища. Данный вид контроля за ОРД осуществляется: а) при рассмотрении судьей обращения оперативного подразделения для получения разрешения на проведение конкретного ОРМ, влекущего ограничение того или иного конституционного права человека и гражданина (ч.ч. 2, 3 ст. 8, ч. 1 ст. 9 ФЗ «Об ОРД»); б) при продлении начатых по разрешению судьи ОРМ и последующей проверке законности решений и действий оперативно-розыскных органов (далее - ОРО) и их должностных лиц (ч.ч. 3, 4 ст. 8 ФЗ «Об ОРД»); в) при рассмотрении жалоб на ОРО (ч.ч. 2, 3 ст. 5 ФЗ «Об ОРД»); г) при разрешении споров в вышестоящем суде между судьей нижестоящего суда и ОРО в связи с отказом судьи дать разрешение на проведение ОРМ (ч. 6 ст. 9 ФЗ «Об ОРД»).[3]

Согласно ч. 1 ст. 9 ФЗ «Об ОРД» судья рассматривает оперативно-розыскные материалы, касающиеся производства ОРМ, единолично (т.е. не требуется принятия решения на судебном заседании, а также рассмотрение поступивших оперативно-служебных документов конкретным судьей) и незамедлительно (т.е. должностное лицо ОРО принимается в любой промежуток времени без какой-либо очереди, без неоправданных задержек).

Процесс рассмотрения материалов судьей, получившим от председателя данного суда полномочия по рассмотрению поступающих оперативно-служебных документов, заключается в обоснованности постановления руководителя ОРО о проведении соответствующего ОРМ. Для этого согласно положению ч. 3 ст. 9 ФЗ «Об ОРД» по требованию судьи ему могут представляться иные материалы, касающиеся оснований для проведения ОРМ (за исключением данных о лицах, внедренных в организованные преступные группировки, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, и о лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе, об организации и о тактике проведения ОРМ).

По результатам рассмотрения материалов об ограничении конституционных прав человека и гражданина при проведении ОРМ судья разрешает проведение данного ОРМ или отказывает в его проведении, о чем выносит мотивированное постановление, которое заверяется оттиском гербовой печати суда, выдает его

инициатору проведения ОРМ с одновременным возвращением всех без исключения представленных ему (судье) материалов ОРО.

Срок действия вынесенного судом постановления согласно ч. 5 ст. 9 ФЗ «Об ОРД» исчисляется в сутках со дня его вынесения и не может превышать шести месяцев, если иное не указано в самом постановлении. Указанный предельный срок продлевается, как правило, при расследовании длящихся преступлений, а также с учетом иных обстоятельств, характерных для конкретной оперативно-розыскной ситуации.

При необходимости продления срока действия постановления судья выносит судебное решение на основании вновь представленных материалов (постановление, в котором излагается ходатайство о необходимости продолжения ОРМ в течение определенного срока; оперативно-служебные документы, подтверждающие необходимость продления срока действия постановления (например, справка с фактической информацией, полученной в результате проводимого ОРМ); оперативно-служебные документы, которые судье представлялись ранее).

Отдельно следует указать на превентивный судебный контроль, осуществляемый с целью соблюдения адвокатской тайны (т.е. любых сведений, связанных с оказанием адвокатом юридической помощи своему доверителю) при проведении ОРМ. В силу п. 3 ст. 8 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» проведение ОРМ в отношении адвоката (в том числе в жилых и служебных помещениях, используемых им для осуществления адвокатской деятельности) допускается только по судебному решению. В этом законном, обоснованном и мотивированном судебном решении должны быть указаны конкретный объект ОРМ и данные служащие основанием для его проведения, с тем, чтобы это мероприятие не приводило к получению информации о тех клиентах, которые не имеют непосредственного отношения к кругу лиц, изучаемых в ОРД.[\[4\]](#)

В заключение подчеркнем, что ключевым значением для осуществления судебного контроля является беспристрастность - качество, суть которого составляет требование непредвзятого и справедливого отношения к каждому субъекту уголовного судопроизводства. Беспристрастность предполагает, что судья при рассмотрении материалов конкретного уголовного дела субъективно свободен от личных предубеждений или пристрастий в отношении участников процесса, его действия должны исключать какие-либо обоснованные сомнения в этом

отношении.

Глава 2. Ведомственный (внутренний) контроль за оперативно-розыскной деятельностью

Ведомственный контроль за ОРД предусмотрен ст. 22 ФЗ «Об ОРД», в которой говорится, что руководители органов, осуществляющих ОРД, несут персональную ответственность за соблюдение законности при организации и проведении ОРМ. Порядок реализации внутреннего контроля за законностью осуществления ОРД определяется соответствующими ведомственными нормативными правовыми актами. Данный контроль осуществляют руководители ОРО и иные должностные лица, наделенные контролируемыми и инспектируемыми функциями (должностные лица инспекторских, организационных, кадровых и других подразделений ОРО).

Контроль осуществляется следующими способами:

- личное участие руководителей в организации, планировании (проведении) ОРМ;
- санкционирование заведения дел оперативного учёта;
- контролирование сроков ведения и обоснованности их прекращения;
- изучение материалов, полученных в результате выполнения ОРМ, иных документов, имеющие отношение к ОРД, и принятие по ним решения;
- дача, как правило, в письменной форме, указаний о дальнейшей работе по осуществлению оперативной проверки;
- санкционирование заключения контракта с лицами, сотрудничающими с органами, осуществляющими ОРД;
- составление мотивированных постановлений о проведении ОРМ, предусмотренных ч. 1 ст. 9 ФЗ «Об ОРД»;
- заслушивание исполнителей ОРМ;
- назначение проведения служебных проверок;
- рассмотрение жалоб и заявлений граждан.

Руководитель ОРО при установлении им фактов нарушения прав человека и гражданина, пренебрежения правилами конспирации в ходе ОРД, разглашения сведений, составляющих государственную или служебную тайну, а также иных нарушений обязан назначить служебную проверку и по ее результатам принять соответствующие меры, включая восстановление и возмещение причиненного вреда, привлечение виновного к ответственности. В случае нарушения законности он также обязан проинформировать об этом прокурора.

Должностные лица, уполномоченные на осуществление ОРД, при проведении ОРМ подчиняются только непосредственному и прямому начальнику. При получении приказа или указания, противоречащего закону, они обязаны руководствоваться законом, а если имеются основания полагать, что в результате исполнения приказа или указания может или могло быть совершено преступление, - сообщать об этом вышестоящему начальнику или прокурору.

Таким образом, контролю подвержены не только исполнители, но и руководители, отдающие приказы и указания.[\[5\]](#)

Глава 3. Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью

Субъектами, надзирающими за исполнением ФЗ «Об ОРД» (реализующими функцию прокурорского надзора), являются Генеральный прокурор РФ и уполномоченные им прокуроры (ч. 1 ст. 21 ФЗ «Об ОРД»).

Надзор за исполнением ФЗ «Об ОРД» осуществляют прокуроры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуроры, прокуроры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуроры, а также выделенные приказами для этой цели уполномоченные прокуроры. Такого рода полномочиями прокуроров наделяют:

а) в Генпрокуратуре РФ - заместитель Генпрокурора РФ, курирующий вопрос Главного следственного управления, и заместитель Генпрокурора РФ - Главный военный прокурор;

б) в органах прокуратуры - прокуроры субъектов РФ и приравненные к ним транспортные, военные прокуроры и прокуроры иных специализированных прокуратур.

Согласно ст. 29 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 21.11.2011) «О прокуратуре Российской Федерации» (далее - Закон о прокуратуре) предметом надзора за исполнением законов ОРО является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения ОРМ и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД, а в соответствии с ч. 1 ст. 21 ФЗ «Об ОРД» - исполнение предписаний этого Федерального закона. В частности, к ним относятся: рассмотрение жалоб на ОРО (ч. 3 ст. 5 ФЗ «Об ОРД»); законность и обоснованность решений, принимаемых должностными лицами органов, осуществляющих ОРД, и в том числе при производстве дел оперативного учета (ст. 10 ФЗ «Об ОРД»).

Приказом Генпрокуратуры РФ от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» предписано:

Первому заместителю и заместителям Генерального прокурора РФ, начальникам управлений Генеральной прокуратуры РФ, прокурорам субъектов РФ, городов и районов, другим территориальным, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур обеспечить действенный надзор за исполнением законов при осуществлении ОРД.

Установить, что заместитель Генерального прокурора РФ - Главный военный прокурор, заместители Генерального прокурора РФ в федеральных округах, прокуроры субъектов РФ, приравненные к ним военные прокуроры и прокуроры иных специализированных прокуратур наделяются правом от имени Генерального прокурора РФ назначать из числа подчиненных работников уполномоченных прокуроров по надзору за исполнением ФЗ «Об ОРД» и несут персональную ответственность за организацию надзора.

Руководителям прокуратур определить лиц, ответственных за ведение делопроизводства по документам ОРД. Обеспечить наличие у уполномоченных прокуроров и лиц, на которых возложено ведение делопроизводства по надзору за исполнением законов при осуществлении ОРД, оформленного в установленном порядке допуска к совершенно секретным сведениям или сведениям особой важности.

При организации и осуществлении надзора за исполнением законов при осуществлении ОРД обеспечить законные гарантии соблюдения прав человека и

гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени, неприкосновенность жилища и тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, а также прав и законных интересов юридических лиц, установленных законом запретов при осуществлении ОРД. Обеспечить законность при проведении ОРМ, в том числе тех, на проведение которых разрешение дано судом, принятии должностными лицами решений, представлении результатов ОРД дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд, соответствие законам правовых актов, издаваемых органами, осуществляющими ОРД, соблюдение порядка выполнения ОРМ, установленного законами и правовыми актами, принятыми уполномоченными органами и предусматривающими механизм реализации законов.

Деятельность прокуроров должна быть направлена на обеспечение соблюдения прав и свобод человека и гражданина, законности при решении задач ОРД, в том числе по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, выявлению и установлению лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, осуществлению розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, без вести пропавших; по добыванию информации о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации; по установлению имущества, подлежащего конфискации.

Проверки исполнения законов при осуществлении ОРД 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 уголовным 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 ФЗ «Об ОРД», допущенных должностными лицами органов, осуществляющих ОРД, 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, проводить уполномоченным прокурорам 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 проводить уполномоченным прокурорам по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности с учетом установленного Генеральным прокурором РФ разграничения компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур.

Оперативно-служебные документы об осуществлении органами федеральной службы безопасности ОРМ в рамках контрразведывательной деятельности проверять в порядке надзора только по поступившим в прокуратуру материалам, информации и обращениям граждан, свидетельствующим о нарушениях этими органами законодательства Российской Федерации.

Уполномоченным прокурорам при реализации надзорных полномочий надлежит проверять: а) соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в ходе осуществления ОРД; б) законность, обоснованность и соблюдение установленного порядка заведения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, сроков и порядка их ведения, законность принимаемых по ним решений; в) законность и обоснованность проведения или прекращения ОРМ, в том числе тех, разрешения на проведение которых даны судом; наличие оснований, соблюдение установленных условий, порядка и сроков их проведения; г) законность проведения ОРМ; д) законность представления результатов ОРД; е) наличие полномочий у лиц, осуществляющих ОРД, а также принимающих решения о заведении, продлении сроков, приостановлении и прекращении дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, проведении ОРМ, представлении результатов ОРД дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд; ж) соблюдение определенного ФЗ «Об ОРД» перечня ОРМ; з) соблюдение установленного порядка регистрации дел оперативного учета и других оперативно-служебных материалов, законность постановки и снятия с оперативного и иных видов учета лиц, в отношении которых заводились такие

дела, в том числе находящиеся на архивном хранении; и) соответствие ОРМ целям и задачам ОРД, а также соблюдение требования о недопустимости применения информационных систем, технических средств и веществ, наносящих ущерб жизни и здоровью людей и причиняющих вред окружающей среде; к) своевременность уведомления судей органами, осуществляющими ОРД, о проведении в случаях, предусмотренных ч.ч. 3 и 6 ст. 8 ФЗ «Об ОРД», ОРМ, ограничивающих конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, в том числе передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища; наличие оснований для проведения таких ОРМ в указанных случаях.

Законность привлечения граждан к содействию на конфиденциальной основе и соблюдение при этом принципа добровольного сотрудничества с органами, осуществляющими ОРД, проверять исключительно при наличии жалоб граждан.

При осуществлении надзора учитывать, что сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, а также о лицах, оказывающих или оказывавших им содействие на конфиденциальной основе, представляются прокурору только с письменного согласия перечисленных лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности. При проверках законности ОРМ, проводимых на основании поручения следователя, руководителя следственного органа, органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя по уголовным делам и материалам проверки сообщений о преступлении или решения суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, в каждом случае рассматривать необходимость проведения дополнительных ОРМ, направленных на раскрытие преступления и выявление причастных к нему лиц. При наличии данных, свидетельствующих о нарушениях при проведении ОРМ по указанным поручениям либо решениям, уполномоченному прокурору, помимо актов прокурорского реагирования, направлять руководителям органов, осуществляющих ОРД, требования в целях обеспечения эффективного осуществления уголовного преследования.

В ходе изучения дел оперативного учета и других оперативно-служебных материалов проверять наличие в них документов, свидетельствующих об укрывании преступлений, незаконном освобождении от уголовного преследования, фальсификации оснований и условий проведения ОРМ (заявлений граждан, протоколов следственных действий, официальных документов и т.п.).

Установить, что уполномоченный прокурор в ходе и по результатам проведения проверок, а также при восстановлении нарушенных прав и свобод граждан и устранении иных нарушений закона, допущенных должностными лицами органов, осуществляющих ОРД, обязан: а) знакомиться с представленными подлинными оперативно-служебными документами, включающими в себя дела оперативного учета, материалы о проведении ОРМ с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения ОРМ; б) получать письменные объяснения от должностных лиц органов, осуществляющих ОРД, по поводу выявленных нарушений закона; в) требовать устранения нарушений закона, выявленных по делам оперативного учета и иным оперативно-служебным материалам; г) опротестовывать противоречащие закону нормативные правовые акты органов, осуществляющих ОРД, а также постановления и иные решения должностных лиц указанных органов; д) по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства в соответствии с установленными уголовно-процессуальным законом полномочиями выносить мотивированное постановление либо требовать от уполномоченного органа передачи результатов ОРД в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании; е) вносить представления об устранении нарушений закона, допущенных должностными лицами органов, осуществляющих ОРД.[\[6\]](#)

Полномочия прокуроров по надзору за исполнением ФЗ «Об ОРД» составляют круг их предмета ведения и соответствующих взаимосвязанных обязанностей и прав.

В ч. 3 ст. 5 ФЗ «Об ОРД» предусмотрено исключение из общего правила предоставления прокурору соответствующих сведений, т.е. изложен круг данных, которые не входят в предмет прокурорского надзора. Это предписание ФЗ «Об ОРД» детализирует и наполняет конкретным содержанием принцип конспирации ОРД. Так, в целях соблюдения принципа конспирации законодатель предусмотрел специальное дополнительное условие возможного разглашения ОРО сведений о конфидентах. Информация о них представляется соответствующим прокурорам только с письменного согласия этих лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности. В письменном материале (заявление и т.п.) должно быть недвусмысленно отражено явно выраженное добровольное согласие конкретного конфиденца на ознакомление прокурора с имеющимися о нем в ОРО оперативно-служебными документами.

Обязанности возложены на прокуроров, прежде всего Законом о прокуратуре (ст. 30) и УПК РФ, а также ФЗ «Об ОРД». Так, согласно ФЗ «Об ОРД» прокурор обязан:

□ рассматривать жалобы (ч. 3 ст. 5 ФЗ «Об ОРД»);

□ принимать меры по восстановлению прав лиц (ч. 9 ст. 5 ФЗ «Об ОРД»); контроль надзор оперативный розыскной

□ проверять порядок оперативно-розыскных мероприятий и законность решений оперативно-розыскного органа (ч. 2 ст. 21 ФЗ «Об ОРД»);

□ обеспечивать защиту сведений, содержащихся в представляемых прокурору документах и материалах (ч. 4 ст. 21 ФЗ «Об ОРД»).

Необходимость защиты сведений вызвана их особым содержанием. Как правило, эти данные составляют государственную тайну. Обязанность обеспечения защиты сведений возлагается исключительно на прокуроров, указанных в ч. 1 ст. 21 ФЗ «Об ОРД», т.е. на Генерального прокурора РФ и уполномоченных им прокуроров. Порядок обеспечения защиты сведений изложен в нормативных правовых актах органов прокуратуры.

Прокурор обязан также не реже одного раза в месяц проверять исполнение требований о приеме, регистрации и реализации заявлений и сообщений о преступлениях, а также об исчезновении лиц, без вести пропавших.

Права предоставлены прокурору теми же законодательными актами, что и обязанности. Особо отметим, что полномочия прокурора носят исключительный характер, установленный законодателем (ст. 30 Закона о прокуратуре), и не могут дополняться каким-либо должностным лицом, включая Генерального прокурора РФ (например, в его приказах).

Согласно ч. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре прокурор вправе требовать объяснения от соответствующих должностных лиц по поводу нарушения ими закона, а также от иных лиц, которым известны обстоятельства нарушения. Такое объяснение получают как в устной, так и в письменной форме (письменное подписывается лицом, которое дало его, а содержание устного отражается в справке, которую составляет прокурор).

В соответствии с ФЗ «Об ОРД» прокурор вправе давать указания ОРО:

□ по уголовному делу, находящемуся в его производстве (п. 3 ч. 1 ст. 7 ФЗ «Об ОРД»);

□ в письменной форме - о проведении ОРМ по уголовному делу, принятому им к производству (п. 2 ст. 14 ФЗ «Об ОРД»);

□ требовать необходимые оперативно-служебные документы, учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты (ч. 2 ст. 21 ФЗ «Об ОРД»).

Кроме того, прокурор может:

о опротестовывать противоречащие ФЗ «Об ОРД» решения руководителей ОРО;

о выносить мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном нарушении (при наличии достаточных оснований);

о требовать привлечения лица, нарушившего ФЗ «Об ОРД», к иному виду юридической ответственности.

Отметим, что прокурор не вправе не только участвовать в подготовке или проведении какого-либо ОРМ или лично его проводить, но и давать указания о необходимости осуществления (неосуществления) какого-либо конкретного ОРМ.

Различаются два вида прокурорского надзора: 1) в связи с поступившей в прокуратуру информацией (заявление, обращение гражданина и др.) о нарушении закона ОРО (его должностным лицом); 2) по инициативе уполномоченного прокурора. Оба вида законны и требуют соответствующего реагирования со стороны оперативников.

Важным средством предупреждения правонарушений, связанных с ненадлежащим исполнением норм ФЗ «Об ОРД», является предостережение о недопустимости нарушения закона, которое может быть вынесено соответствующим прокурором в случае и порядке ст. 25 Закона о прокуратуре.

Способы реагирования прокурора на нарушения ФЗ «Об ОРД» во многом зависят от содержания проверяемых материалов (документов). Одним из таких способов является представление прокурора об устранении допущенного нарушения ФЗ «Об ОРД». Прокурор вносит это представление в ОРО (его должностным лицам), который компетентен устранять нарушение Закона (в течение месяца должны приниматься меры по устранению допущенного нарушения, выявлению и устранению причин и условий, способствовавших ему, а результаты - письменно доводиться до прокурора).

Особо подчеркнем, что согласно воли законодателя прокурорский надзор осуществляется только за «исполнением настоящего Федерального закона» (ст. 21 ФЗ «Об ОРД»). Исполнение законов - одна из форм правореализации, оно выражается в активных действиях субъектов по осуществлению предписаний законов (в частности, по выполнению возложенных на них обязанностей). Однако в практической ОРД происходит реализация норм законов не только в форме исполнения, но и в других формах - соблюдения и использования. Кроме того, в ОРД распространена практика применения права, т.е. основанных на властных полномочиях соответствующих ОРО и их должностных лиц действий по претворению правовых норм в жизнь.

Следовательно, законные полномочия российской прокуратуры по надзору за ОРД юридически оформлены не для всех форм реализации правовых норм, а только для одной из них - исполнения, но не оговорены вообще в области применения правовых норм в ОРД.

Итак, в качестве одной из гарантий законности ОРД выступает прокурорский надзор за ОРД.[\[7\]](#)

Заключение

Субъектами, контролирующими ОРД и надзирающими за ней, являются государственные органы и их должностные лица, наделенные законодателем функцией контроля за организацией, обеспечением и (или) осуществлением ОРД, а равно Генеральной прокуратурой РФ и уполномоченные им прокуроры, наделенные законодателем функцией надзора за исполнением ОРО законов Российской Федерации.

Реализуя специфические функции в ОРД (функции контроля и надзора), эти субъекты исполняют предусмотренные российским законодательством обязанности и пользуются соответствующими правами. Классификация субъектов, контролирующих ОРД и надзирающих за ней происходит в зависимости от трех основных критериев:

Во-первых, их группируют по функциям. Таких групп две: 1) субъекты, контролирующие ОРД (реализующие функцию контроля); 2) субъекты, надзирающие за исполнением законов в ОРД (реализующие функцию прокурорского надзора); Согласно ч. 1 ст. 21 ФЗ «Об ОРД» за реализацией законов

в ОРД надзирают Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры.

Во-вторых, по сфере осуществления предоставленных «контролерам» полномочий различают субъектов, которые проводят внешний контроль и надзор (иначе вневедомственный) и внутренний контроль (ведомственный).

В соответствии с ФЗ «Об ОРД» ведомственный контроль осуществляют руководители ОРО (ч. 3 ст. 19 и ст. 22 ФЗ «Об ОРД») и должностные лица специальных контролирующих подразделений ОРО (инспекторских, организационных, кадровых и др.).

В-третьих, всех субъектов, контролирующих ОРД и надзирающих за ней, делят на юридических и физических лиц. Первыми являются соответствующие государственные органы (их подразделения), вторыми - их должностные лица (например, руководители ОРО, прокурор).

Руководители органов, осуществляющих ОРД, несут персональную ответственность за соблюдение законности при организации и проведении ОРМ (ст. 22 ФЗ «Об ОРД»).

Контроль и надзор необходимы для осуществления основной задачи современного демократического государства - защиты всей совокупности современных прав и свобод человека и гражданина. Человек, его права и свободы в правовом государстве не только объявляются высшей ценностью, они - цель государственного развития, эта цель требует постоянной работы по ее достижению, следовательно, и контролю и надзору над этим процессом.

Библиография

1. Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (с поправками от 30 декабря 2008 г.) // <http://www.consultant.ru/05.09.2012>.
2. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О Правительстве Российской Федерации» // <http://www.consultant.ru/05.09.2012>.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 28.07.2012) // <http://www.consultant.ru/05.09.2012>.

4. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 21.11.2011) «О прокуратуре Российской Федерации» // <http://www.consultant.ru/05.09.2012>.
5. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 10.07.2012) «Об оперативно-розыскной деятельности» // <http://www.consultant.ru/05.09.2012>.
6. Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // <http://www.consultant.ru/05.09.2012>.
7. Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ (ред. от 28.12.2010) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // <http://www.consultant.ru/05.09.2012>.
8. Указ Президента РФ от 30.11.1995 № 1203 (ред. от 21.09.2011) «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // <http://www.consultant.ru/05.09.2012>.
9. Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 07.09.2010) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // <http://www.consultant.ru/05.09.2012>.
10. Указ Президента РФ от 25.03.2004 № 400 (ред. от 30.06.2012) «Об Администрации Президента Российской Федерации» // <http://www.consultant.ru/05.09.2012>.
11. Приказ Генпрокуратуры РФ от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности». Вместе с «Инструкцией о порядке составления и представления отчета о работе прокурора по надзору за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», «Инструкцией об организации в прокуратуре делопроизводства по документам органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность») // Законность. 2011. № 5.
12. Приказ МВД РФ № 368, ФСБ РФ № 185, ФСО РФ № 164, ФТС РФ № 481, СВР РФ № 32, ФСИН РФ № 184, ФСКН РФ № 97, Минобороны РФ № 147 от 17.04.2007 «Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд» // Российская газета. 16.05.2007.
13. Ахмедов А.Г. Соблюдение прав личности при проведении оперативно-розыскных мероприятий // Журнал правовых и экономических исследований. 2015. № 1. С. 5-9.
14. Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии,

- проблемы. 2016. № 2-3. С. 39-42.
15. Гришин А.И. Правовые и организационные основы оперативно-розыскной деятельности: учеб. пособие [для вузов] / под общ. ред. П.П. Сергуна; Рос. прав. акад. Минюста России, Поволж. юрид. ин-т. М.; Саратов: РПА Минюста России, 2015. 157 с.
 16. Луговик В.Ф. Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью: вопросы и ответы // Полицейское право. 2005. № 1. С. 78-80.
 17. Моисеева Т.В. Судебный контроль за предварительным следствием и беспристрастность судей // Адвокат. 2017. № 10. С. 12-14.
 18. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ // genproc.gov.ru.
 19. Прокурорский надзор: учеб. пособие для вузов / под ред. Р.А. Адельханяна. М.: Юнити, 2016. 215 с.
 20. Прокурорский надзор: учебник для вузов / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2015. 490 с.
 21. Рыжов Р.С. Правовые проблемы оборота конфиденциальной информации о гражданах, образующейся в процессе оперативно розыскной деятельности // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 6. С. 231-234.
 22. Серебрянникова М.В. Порядок разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях как элемент предмета прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и предварительное расследование // Закон и право. 2015. № 11. С. 83-86.
 23. Серебрянникова М.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и предварительное расследование // Закон и право. 2017. № 10. С. 97-99.
 24. Теория оперативно-розыскной деятельности: учебник [для вузов] / под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова. М.: Норма: Инфра-М, 2015. 689 с.
 25. Шалумов М. Судебный контроль и прокурорский надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности и расследования уголовных дел // Уголовное право. 2015. № 1. С. 54-56.
1. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 10.07.2012) «Об оперативно-розыскной деятельности» [↑](#)

2. Гришин А.И. Правовые и организационные основы оперативно-розыскной деятельности: учеб. пособие [для вузов] / под общ. ред. П.П. Сергуна; Рос. правов. акад. Минюста России, Поволж. юрид. ин-т. М.; Саратов: РПА Минюста России, 2015. 157 с. [↑](#)
3. Шалумов М. Судебный контроль и прокурорский надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности и расследования уголовных дел // Уголовное право. 2015. № 1. С. 54-56. [↑](#)
4. Теория оперативно-розыскной деятельности: учебник [для вузов] / под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Сенилова. М.: Норма: Инфра-М, 2015. 689 с. [↑](#)
5. Теория оперативно-розыскной деятельности: учебник [для вузов] / под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Сенилова. М.: Норма: Инфра-М, 2015. 689 с. [↑](#)
6. Шалумов М. Судебный контроль и прокурорский надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности и расследования уголовных дел // Уголовное право. 2015. № 1. С. 54-56. [↑](#)
7. Прокурорский надзор: учебник для вузов / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2015. 490 с. [↑](#)