

**А.Г. Ахмедов**

## **ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОКУРОРА ПО НАДЗОРУ ЗА ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ: ИСТОРИЯ, ТЕНДЕНЦИИ**

**Ахмед Гусейнович Ахмедов** – доцент кафедры оперативно-розыскной деятельности в органах внутренних дел, Санкт-Петербургский университет МВД России, г. Санкт-Петербург; доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, г. Гатчина; кандидат юридических наук; ORCID 0000-0002-1926-9646; e-mail: [Osnaz82@yandex.ru](mailto:Osnaz82@yandex.ru).

*В статье рассмотрены вопросы, связанные с историей и развитием института прокуратуры в России и организацией надзора за оперативно-розыскной деятельностью, а также с отсутствием нормативного определения дефиниций «надзор» и «контроль». Проанализированы возникающие в связи с их отсутствием проблемы в процессе реализации полномочий прокурора по надзору за оперативно-розыскной деятельностью. Освещены имеющиеся в приказах Генерального прокурора тенденции расширения круга вопросов в процессе реализации надзорных полномочий за оперативно-розыскной деятельностью. Определены примерные правовые пределы осуществления надзорных функций уполномоченным прокурором.*

**Ключевые слова:** история возникновения и становления; институт прокурорского надзора в России; оперативно-розыскная деятельность; полномочия прокурора в сфере надзора за оперативно-розыскной деятельностью; соотношение прокурорского надзора и ведомственного контроля.

**A.G. Akhmedov**

## **LEGAL STATUS OF PUBLIC PROSECUTOR IN SUPERVISION OVER OPERATIONAL AND SEARCH ACTIVITY: HISTORY AND TENDENCIES**

**Akhmed Akhmedov** – Associate Professor, the Department of Internal Affairs Bodies Operational Investigative Activity, Saint-Petersburg State University of Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Saint-Petersburg; Associate Professor, the Department of Criminal Law Disciplines, State Institute of Economics, Finance, Law and Technologies, Gatchina; PhD in Law; ORCID 0000-0002-1926-9646; e-mail: [Osnaz82@yandex.ru](mailto:Osnaz82@yandex.ru).

*The article deals with the history and development of the institute of the prosecutor's office in Russia and the organization of supervision of operational-search activities, focusing on the lack of normative definition of terms "supervision" and "control". The study presents analysis of challenges arising as a response to the need for normative connotations whereof in the process of exercising powers of the prosecutor to supervise operational-search activities. Furthermore the author highlights tendencies in the orders of the Prosecutor General to expand the range of issues in the process of exercising supervisory powers over operational-search activities. The article provides approximate legal framework for the performance of supervisory functions by the authorized prosecutor.*

**Keywords:** history of emergence and formation; the Institute of Prosecutor's Supervision in Russia; operational-search activities; the powers of the prosecutor in the field of supervision of operational-search activities; the relationship between prosecutor's supervision and departmental control.

В настоящее время существенной угрозой национальной безопасности России становится рост международной напряженности, вводимые в отношении нашего государства санкции и контрсанкции, продолжающаяся специальная военная операция. Перечисленные негативные факторы формируют совокупность внешних и внутренних угроз безопасности Российской Федерации (далее – РФ). Складываются неблагоприятные условия жизнедеятельности для населения страны. Они вызывают нестабильность, обусловленную падением реальных доходов, снижением уровня жизни и ростом инфляции. Негативные процессы, в свою очередь, влияют на состояние преступности, создают немало проблем обществу в целом и силовым структурам государства в частности.

Конституция Российской Федерации (ст. 71) признает и гарантирует недопустимость нарушения прав и свобод личности любой этнической принадлежности; все равны перед законом и судом и государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств [1].

В то же время, часто вносимые в нормативные правовые акты изменения и дополнения, отсутствие прецедента и практики существенно влияют на решение задач оперативно-розыскными органами (далее – ОРО). Так, с 1996 г. в Уголовный кодекс (далее – УК) РФ внесено более трех тысяч изменений и дополнений. В 2001 г. принят Уголовно-процессуальный кодекс (далее – УПК) РФ, в котором внесены изменения как в отдельные процессуальные нормы, так и в целые институты дополнены более чем 280 федеральными законами. В Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон об ОРД), в котором содержится всего 23 статьи [2], с 1995 г. внесено 36 изменений и дополнений.

Работая в условиях постоянно изменяющихся и дополняющихся законодательных нормах, ОРО допускают нарушения законов, в том числе гарантируемых Конституцией РФ. Речь идет о неприкосновенности жилища, тайне телефонных переговоров и др. Результаты проведенных ОРО оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ), представленных в уголовном процессе в виде источников для доказывания и допущенных при этом нарушений оперативно-розыскного законодательства по жалобам граждан, неоднократно становились предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ и Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ).

В сложившихся условиях актуален вопрос прокурорского надзора за ОРО, помимо государственного и ведомственного контроля. Как единственный уполномоченный государственный надзорный орган, не входящий в структуры законодательной, исполнительной или судебной власти, прокуратура реализует надзор за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (далее – ОРД), в целях обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина, единообразного исполнения законов на территории РФ. Приказом Генерального прокурора определены и наделены полномочиями по надзору за ОРД отдельные работники прокуратуры, так как, согласно ст. 7 Закона об ОРД, они должны иметь доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, и материалам, полученным в ходе осуществления ОРД. Со своей стороны, согласно ч. 4 ст. 21 Закона об ОРД, прокуроры обеспечивают защиту сведений, содержащихся в представленных документах и материалах.

В современных динамично изменяющихся условиях важным видится функционирование в целом правоохранительной системы РФ. Учитывая роль прокуратуры как единственного надзорного органа и множество вопросов, возникающих в ходе реализации ими полномочий, можно утверждать, что требует изучения история вопроса о правах и обязанностях проку-

рора, составляющих стержень его правового статуса, пределах полномочий и тенденциях их реализации в сфере ОРД.

В научных дискуссиях отражены различные системы деления ОРД на периоды в истории России. В основном принято выделять четыре периода правового регулирования ОРД:

1) правовая регламентация сыскной работы в Российской империи указами императоров (XVIII – начало XX в.);

2) правовое регулирование ОРД в советский период (середина 1918 г. – август 1991 г.) ведомственными приказами МВД СССР и КГБ СССР;

3) принятие первого Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (март 1992 г.);

4) современный период – после принятия в августе 1995 г. нового Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

История изучения вопроса свидетельствует о том, что основы организации и тактики ОРД появились и сформировались задолго до их законодательного закрепления. Первые упоминания о разведывательной деятельности описаны в книгах Священного Писания (и Ветхого Завета, и Нового Завета), которые рассматривают как источники формирования современной ОРД в историческом контексте. Так, в Ветхом Завете, в Книге Чисел (входящей в Пятикнижие Моисея, которое евреи называют Торой), пророк Моисей и его преемник Иисус Навин выступают в роли своего рода руководителей древних спецслужб.

В процессе формирования институтов управления и контроля в разных странах последовательно развивались службы государственного контроля, надзора и принуждения. Исторические документы свидетельствуют о том, что впервые прокуратура создана во Франции королем Филиппом IV в 1302 г., после разгрома ордена тамплиеров, как орган, представляющий интересы монарха и наблюдающий за обществом. Развитие российской государственности и становление правовой системы началось позднее европейских стран и прошло длительный исторический путь,

формировалось по мере становления и укрепления институтов управления.

В целом началом активного формирования правового регулирования ОРД принято считать IX в. С развитием законодательства формировались и сыскные органы, поскольку задачей становилось обеспечение внутренней безопасности, охрана общественного порядка и принуждение к исполнению правовых велений. В XV – начале XVI в. возникают своего рода розыскные органы. Ими стали так называемые особые обыщики. Их присылали из Москвы «в случае умножения в какой-либо местности разбоев и татев».

Вместе с тем отправной точкой в создании органов прокуратуры является дата 12 января 1722 г. В этот период именным указом Петра I «О составе Сената» (ч. 4) в состав сената введена должность генерал-прокурора, обер-прокурора, а также во всякой Коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору [24, с. 245]. В ч. 5 данного Указа выделена особая роль при назначении на должность именно прокурора «... особенно в прокуратуры», а также поставлена задача, схожая с задачей современного надзора за законодательством: «уничтожить или ослабить зло, проистекающее из беспорядков в делах неправосудия, взяточничества и беззакония». Дальнейшее развитие органов прокуратуры нашло отражение в именном Указе Петра I от 18 января 1722 г. «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и в пределах компетенции надворных судов по доносам фискальных и прочих людей». Таким образом, происходит создание системы органов прокуратуры по иерархическому признаку и территориальному делению [25].

Следующий этап в формировании правового статуса органов прокуратуры предопределил указ Петра I от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора». В ч. 11 настоящего Указа документально подтверждается тот факт, что должность генерал-прокурора заключается в том, что она является глазами царя «и понеже сей чин, яко око наше и стряпчей о делах государственных».

Таким образом, принятие указанных

документов Петром I официально считается периодом зарождения прокуратуры как органа государственной власти по надзору за исполнением и соблюдением законов, а также предопределяло ее современный конституционный статус, закрепленный в Основном законе страны. Иными словами, влияние прокуратуры распространяется на все органы власти указанного периода в истории посредством таких правовых средств надзора, как осуществление контроля за деятельностью органов, при которых «заседали» прокуроры.

В период царствования императрицы Анны Иоанновны издан именным указом от 3 сентября 1733 г. «О должности прокурора», который определял основные полномочия прокуроров [26]. Согласно п. 1 настоящего Указа прокурор имел полномочия по контролю за правильным исполнением своих обязанностей губернатором, своевременным исполнением указов императрицы. В приведенном выше пункте отражены правовые средства контроля, имеющиеся на «вооружении» прокуроров, за деятельностью судов и губернаторов, а именно «письменная протестация» и «доношение», которая заключалась в первом случае в донесении генерал-прокурору, во втором – губернатору, целью которых были прошения о пересмотре рассматриваемых дел.

Дальнейшее развитие института прокуратуры приходится на период правления Екатерины II. 9 июля 1767 г. издан именным указом «О надзоре прокуроров за решением дел во всех департаментах коллегий». Сенат при Екатерине II был в 1763 г. реформирован и представлял собой структуру, состоящую из шести департаментов, которые охватывали все сферы жизнедеятельности государства. Департаменты возглавляли обер-прокуроры, а главой Сената был генерал-прокурор. В итоге роль и объем властных полномочий органов прокуратуры стали еще существеннее. Согласно Указу от 1767 г. прокуроры осуществляли надзор за исполнением закона во всех Департаментах, которые занимались ведением (каждый по своим направлениям деятельности) дел государст-

венных [27].

7 ноября 1775 г. указом Екатерины II «Об учреждениях для управления Губерний Всероссийской империи» определены примерный штат губернии, соответствие чинов занимаемой должности, порядок определения в должности, в том числе прокурорской и стряпческой должностях, которым в указе уделена особая роль. Это в очередной раз подтверждало особую роль органов прокуратуры по надзору за исполнением и соблюдением законов [28]. Таким образом, при Екатерине II утверждена четкая система органов прокуратуры в зависимости от иерархического административно-территориального деления страны. Следующий существенный этап в развитии института прокуратуры приходится на период первой половины XIX в., время правления Александра I. В этот период происходит реформа государственного управления Российской империи.

8 сентября 1802 г. Александр I подписал манифест о создании в Российской империи министерств, среди которых главенствующая роль отведена Министерству юстиции, возглавляемому Министром юстиции (генерал-прокурором) [33]. Полномочия вновь созданного министерства заключались в подготовке законодательных актов и управления деятельностью судов и прокуратуры, то есть работу судебных органов: порядок формирования состава судебного корпуса, их уровень образования и, естественно, судебную процедуру. 15 марта 1804 г., согласно Сенатскому указу «О принятии губернскими правлениями делаемых губернскими прокурорами представлений в должное и законное уважение», появляется такой новый способ прокурорского надзора, как представление [22]. Следующий этап в становлении института прокуратуры приходится на период судебной реформы Александра II 1864 г. и продолжается до начала революции 1917 г. Таким образом, властные полномочия органов прокуратуры распространяются теперь и на суды в аспекте предъявления заключений по уголовным и гражданским делам, то есть можно провести косвенную аналогию с современной функцией прокуроров в ка-

честве государственных обвинителей.

Однако только с принятием устава Уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. полномочия прокурора в качестве государственного обвинителя находят прямое отражение в п. 4. Данный пункт гласит: «По уголовным делам, подведомственным общим судебным установлениям, обличением обвиняемых пред судом возлагается на прокуроров и их товарищей». Пункт 5 данного Устава закрепляет понятие «судебное преследование», являющееся аналогом современного понятия «уголовное преследование». Указанный Устав также определял, что прокурор при обнаружении факта незаконного содержания лица под стражей обязан немедленно освободить это лицо, а при установлении факта содержания лица в ненадлежащих условиях принять меры к содержанию его в установленном законом порядке [29]. Прокурорам предписывалось надзирать в том числе, за сыскными частями, созданными во вновь образованном Министерстве внутренних дел.

Следующий этап в становлении органов прокуратуры, приходится на период после революции 1917 г. В частности, 24 ноября 1917 г. издан декрет Совета Народных депутатов «О суде». Согласно п. 3 этого Декрета упразднены «дотепе существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора, а равно и институты присяжной и частной адвокатуры». До момента издания Декрета функции прокурорского надзора возлагали на особых комиссаров. Функции государственного обвинителя временно возлагают на всех непорочных граждан, пользующихся гражданскими правами [19].

В принятой в 1918 г. Конституции РСФСР функции по общему надзору за законодательством, согласно ст. 32, принадлежат Всероссийскому центральному исполнительному комитету (ВЦИК). Вместе с тем необходимость в отдельном органе государственной власти, в ведение которого входил бы надзор за законностью и исполнением законов, остро ощущалась в период послереволюционной России, так как организованного контроля за законностью не существовало.

Как следствие, 28 мая 1922 г. постановлением ВЦИК, высшего законодательного, распорядительного и контролирующего органа государственной власти до 1938 г., утверждено Положение о прокурорском надзоре, согласно которому в составе Народного комиссариата юстиции учреждают государственную прокуратуру. В соответствии с Положением полномочия прокуратуры определены следующим образом: «В целях осуществления надзора за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью» [16]. Данное Положение служит отправной точкой в формировании современных органов прокуратуры и базовым для принятия последующих законов о прокуратуре. В частности, в нем отражены надзорные полномочия органов прокуратуры: осуществление общего надзора за законностью от имени государства, поддержание государственного обвинения на суде, непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов ведомств, в том числе прокуратуры, и органами дознания.

Издававшиеся законодательные акты, такие как постановление ЦИК «Об учреждении прокуратуры Союза ССР» [19], только усиливают роль органов прокуратуры в аспекте надзора за законодательством страны. Однако закрепление конституционного статуса органов прокуратуры, как и выделение их в отдельный государственный орган из системы юстиции, нашло отражение лишь при принятии Конституции СССР 1936 г. Согласно ст. 113 главы IX высший надзор за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как и отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР, возлагается на Генерального прокурора СССР [15].

Дальнейшее развитие института прокуратуры нашло отражение в послевоенном указе Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г. «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре СССР». В ст. 1 этого Положения речь идет о том, что органы прокуратуры сохраняют за собой роль высшего надзорного органа за точным исполнением законов. Статья 5

Положения определяет «прокуратуру как единую централизованную систему, возглавляемую Генеральным прокурором СССР с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим» [18].

Следующим нормативно-правовым актом, регламентирующим деятельность прокуратуры, стало принятие новой Конституции СССР 7 октября 1977 г. [15]. Согласно ст. 164 главы 21 высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами возлагается на Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров.

Статья 168 определила органы прокуратуры как единую централизованную государственную структуру с вертикальным подчинением только Генеральному прокурору СССР и осуществляющую полномочия независимо от каких бы то ни было местных органов. Кроме того, ст. 168 содержала отсылку на Закон «О прокуратуре СССР» в аспекте организации и порядка деятельности ведомства, однако по состоянию на 1977 г. он не принят. В связи с этим 30 ноября 1979 г. принят Закон СССР «О прокуратуре СССР» [21], который определял назначение прокуратуры, исходя из конституционного статуса, закрепленного в главе 21 Конституции СССР как высшего надзорного органа. Отдельным разделом закреплены задачи надзорной функции прокуратуры, в том числе за органами дознания и предварительного следствия.

Вместе с тем отсутствие такого понятия, как оперативно-розыскная деятельность, исключало надзорную функцию органов прокуратуры исследуемого периода за данным видом деятельности и не закрепляло ее в основных направлениях деятельности, согласно Закону СССР «О прокуратуре СССР» 1979 г. (с изм. и доп. от 7 января 1988 г.) а также в полномочи-

ях прокурора по осуществлению общего надзора, надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия. Крайний этап в истории в становлении института прокуратуры как надзорного органа, в том числе за ОРД, приходится на распад СССР, когда все правовые институты юридически перестали существовать.

17 января 1992 г. принят Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации», в котором выделена глава 3 «Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие». В ст. 29 этой главы предусмотрено, что предметом надзора 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, дознание и предварительное следствие. Статья 30 расширила полномочия прокурора относительно ознакомления с оперативными материалами [3].

Можно утверждать, что до 1992 г. законодательное регулирование прокурорского надзора за ОРД основано на Законе СССР «О прокуратуре» 1979 г. (глава 2). В то же время на законодательном уровне и подзаконными нормативными правовыми актами (МВД СССР и КГБ СССР) в том виде, в каком положения об ОРМ даны в ст. 6 Закона об ОРД, они не регламентированы. ОРМ реализованы наработанными практикой методами и тактикой, регулируемые ведомственными приказами, были отнесены к категории государственной тайны. Вопрос о допуске работников прокуратуры к сведениям, составляющим государственную тайну в сфере ОРД, также не был урегулирован. В органах прокуратуры не были созданы условия, необходимые для соблюдения режима секретности. Надзорные функции прокуратурой реализованы в случае поступления заявлений или жалоб от граждан о неправомерных действиях субъектов ОРД.

Учитывая, что, согласно закону, в полномочия прокурора входил надзор за исполнением законов на территории РФ, а закон об ОРД еще не был принят, следует указать, что прокурорский надзор за ОРД осуществлялся в рамках именно этой концепции. В развитие и уточнение полномочий прокурора по надзору за ОРД в 2000 г. Генеральным прокурором РФ издан приказ № 56 «Об организации надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [9]. Согласно данному приказу прокуроры уполномочены санкционировать и имели право давать органам, осуществляющим ОРД, указания о проведении ОРМ, затрагивающих права граждан на неприкосновенность жилища, тайну переписки, телефонных и иных переговоров, контроль почтовых отправлений, а также осуществлять в данной сфере статутный контроль.

Принятая 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием Конституция РФ гарантировала права граждан на неприкосновенность жилища, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, контроль технических каналов связи. Тем самым изменилась правовая ситуация в аспекте прокурорского надзора за ОРД. Согласно ст. 23 Конституции РФ ограничение перечисленных гарантий допустимо только на основании судебного решения, а проникновение в жилище против воли проживающих в нем лиц будет возможным лишь в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения (ст. 25).

Вместе с тем Закон РФ от 13 марта 1992 г. № 2506-1 «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» продолжал действовать до августа 1995 г., то есть до принятия нового Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». Правовой вакуум заполнен через 12 дней после принятия Конституции РФ постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 24 декабря 1993 г. № 13 «О некоторых вопросах, связанных с применением статей 23 и 25 Конституции Российской Федерации» [4].

Постановлением рекомендовано вер-

ховным судам республик, краевым, областным судам, судам городов федерального значения, судам автономной области и автономных округов, окружным (флотским) военным судам принимать к рассмотрению материалы, подтверждающие необходимость ограничения права гражданина на неприкосновенность жилища, тайну переписки, телефонных переговоров, контроль технических каналов связи, почтовых, телеграфных и иных сообщений. В сложившейся правовой ситуации издание данного постановления носило неотложный характер и было направлено на исправление сложившейся правовой ситуации. В будущем требовалось приведение в соответствие с Конституцией РФ и Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

Таким образом, можно сделать вывод о том, у органов прокуратуры остались только надзорные полномочия за ОРД. Санкционирование действий, ограничивающих охраняемые Конституцией РФ права граждан, не входило в полномочия прокурора, а законодательно судебный порядок получения разрешения на проведение ОРМ не был регламентирован.

12 августа 1995 г. принят Федеральный закон № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». Следуя велению времени и изменяющимся условиям действия с момента принятия в этот Федеральный закон внесено 36 редакций. Кроме того, внесен ряд технических и содержательных поправок. В частности, введена в указанный закон ст. 8.1, согласно которой отдельный субъект, а именно ФСБ, наделен полномочиями проведения ОРМ в сфере осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Статья 21, в отличие от ранее действовавшего закона 1992 г., названа не «Прокурорский надзор», а «Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью». До 11 января 1999 г. эта статья действовала в следующей редакции: «Надзор за исполнением законов Российской Федерации органами, осуществляю-

щими оперативно-розыскную деятельность, осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры».

В такой редакции закон в основном соответствовал принципам прокурорского надзора, а также ст. 1, 21, 22 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [3]. В целях уточнения полномочий в 2000 г. Генеральным прокурором РФ подписан приказ № 56 «Об организации надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». Формулировка приказа говорит о расширении пределов надзорных полномочий прокуроров за ОРД.

Согласно данному приказу, помимо выявления и устранения нарушений конституционных прав граждан, основаниями для реализации надзорных функций служили проверка по инициативе прокурора установленного порядка проведения ОРМ, законности принимаемых при этом решений руководителями органа, осуществляющего ОРД. Фактически приказ предписывал работникам прокуратуры осуществлять контрольные функции компетенции вышестоящего руководителя ОРО. В последующих приказах Генерального прокурора РФ предписано руководителям органов прокуратуры организовать режимное делопроизводство и создавать условия, обеспечивающие защиту сведений, составляющих государственную тайну и содержащихся в представляемых прокурору оперативно-служебных документах.

В то же время, согласно ч. 2 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», прокурорские проверки проводятся не инициативно, а лишь в связи с поступившими в прокуратуру материалами, информацией и обращениями граждан о нарушении законов. Статья 29 «Предмет надзора» указанного Федерального закона уполномочивает работников прокуратуры осуществлять надзор в том числе и за выполнением ОРМ. Так, ОРМ планируют в ОРО преимущественно по делам оперативного учета с целью проверки поступившей информации или проведения

ОРМ в отношении лица (лиц), обоснованно подозреваемого(-ых) в совершении преступления. На наш взгляд, планирование и выполнение мероприятий по делам оперативного учета является компетенцией руководителей ОРО, а допущенные при этом нарушения законов могут стать предметом для реагирования прокурора. Организация, тактика, методы и средства осуществления ОРД в предмет прокурорского надзора не входят.

Взамен приказа № 56 Генеральной прокуратурой РФ в феврале 2011 г. издан приказ РФ № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» [7]. Как указано выше, согласно ст. 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в предмет надзора входит выполнение ОРМ. Вместе с тем ввиду этого приказа уполномоченные прокуроры наделены правом ознакомления с секретными ведомственными приказами субъектов ОРД, регламентирующими организацию и тактику ОРД, проверки дел оперативного учета на предмет соответствия ведомственному приказу. Хотя в законе уполномоченные прокуроры наделены полномочиями надзора за выполнением ОРМ. Ведомственные нормативные правовые акты, затрагивающие охраняемые Конституцией РФ права граждан, проходят процедуру регистрации в Министерстве юстиции после их проверки на соответствие Конституции РФ и иным федеральным законам.

Иными словами, наблюдается ситуация, в которой прокуратура расширительно толкует надзорные полномочия. Далее в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» и Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» дублируются нормы, отражающие права исключительно одного участника правоотношений, в частности прокурора. В принятых законодательных нормах не приведены обязанности уполномоченных прокуроров при реализации надзорных полномочий. Хотя это существенно не изменяет правовую ситуацию (при желании можно найти «разбросан-



ные» по законам нормы, определяющие паритет полномочий прокурора и субъекта ОРД), но создает негативный фон правоприменения и формирует негативное отношение.

В законодательстве и подзаконных нормативных правовых актах содержится несколько понятий:

1) надзор за ОРД (название ст. 21 Закона об ОРД);

2) надзор за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (ч. 1 ст. 21 Закона об ОРД; указание Генеральной прокуратуры РФ № 215/69, МВД России № 1/7818 от 29 сентября 2008 г. «О порядке представления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности" [20]»);

3) надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД (ст. 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);

4) надзор за исполнением законов при осуществлении ОРД [10].

Согласно ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» это – единая федеральная централизованная система, осуществляющая от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ. Относительно надзора прокуратуры за ОРД с учетом ограниченного круга субъектов, уполномоченных на его осуществление, и негласной сущности укажем, что правовой статус определен Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Пределы полномочий прокурора определены и уточняются межведомственными нормативными правовыми актами.

Поэтому под прокурорским надзором за ОРД мы подразумеваем прежде всего надзор за соблюдением ОРО Конституции РФ, исполнением Закона об ОРД, других ведомственных и межведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих данный вид деятельности. Из положений вышеуказанных нормативных

правовых актов следует, что прокуратура наделена надзорными полномочиями и не должна подменять ведомственный контроль. В практической деятельности, при исполнении приказа Генерального прокурора РФ [10] и реализации надзорных полномочий, прокуратура проверяет и иные направления деятельности ОРО, по сути, относящиеся к ведомственному контролю. В частности, ознакомившись с секретными ведомственными приказами, в результате проверки в представлениях на имя руководителя ОРО указывают сведения о выявленных нарушениях положений ведомственных нормативных правовых актов, в том числе выдвинутые версии о нераскрытых преступлениях, о неисполнении в указанный срок пунктов плана по делам оперативного учета, поручений следователя по уголовным делам, находящимся в их производстве.

Из анализа изданных о надзоре за ОРД приказов Генерального прокурора РФ видна последовательная тенденция расширения полномочий, по сути, речь идет о подмене надзорных полномочий прокурора контрольными функциями ведомства. Более того, в подведомственных Генеральной прокуратуре РФ учебных заведениях, в процессе подготовки кадров, наблюдается аналогичная тенденция. В частности, в учебнике «Прокурорский надзор» Н.В. Ласкиной высказана парадоксальная мысль: «Под термином "законы" в ч. 2. ст. 1 Федерального закона "О прокуратуре РФ" понимаются Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, постановления Правительства РФ, указы Президента РФ, нормативные акты министерств и ведомств, нормативно-правовые акты, издаваемые представительными (законодательными) и исполнительными органами власти субъектов РФ, нормативные акты органов местного самоуправления» [8]. По юридическому статусу ведомственные нормативные акты являются подзаконными. Таким образом, расширительное и вольное толкование законов в целом и Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в частности неверно ориентирует относительно предме-

та надзора и полномочий будущего прокурора.

Несмотря на нелепость тезиса, нужно учитывать, что он отражает суждение, широко распространенное среди прокурорских работников и реализуемое ими в ходе осуществления надзора за ОРД. Так, в протестах и представлениях прокурора часто можно встретить указания о нарушении или невыполнении какого-либо пункта ведомственного нормативного акта МВД России, несвоевременное исполнение пункта плана дела оперативного учета, которое ведет сотрудник ОРО [5; 6]. После принятия нового Наставления об организации и тактике оперативно-розыскной деятельности на оперативные подразделения обрушился шквал протестов относительно невыполнения отдельных пунктов планов в делах оперативного учета, изучения прекращенных и сданных в архив ранее открытых дел оперативного учета, ведение которых регламентировано отмененным нормативным актом.

Между тем под законом применительно к прокурорскому надзору за ОРД следует понимать федеральные конституционные и федеральные законы. Иное противоречило бы п. «о» ст. 71 Конституции РФ [1]. Таким образом, надзор за исполнением ведомственных нормативных правовых актов МВД России в предмет прокурорского надзора не должен входить. Этот вывод формально связан и с юридической стороной прокурорского надзора за ОРД.

Несмотря на непрекращающийся научный интерес, в юридической литературе отсутствует унифицированный подход к определению понятий «контроль» и «надзор». В частности, сепарирующий подход предполагает содержательное обособление понятий «контроль» и «надзор».

В своих исследованиях М.Р. Стерлинг [32], Н.А. Резина, другие ученые, изучающие проблему разграничения надзорных полномочий и контрольных функций, пишут о том, что наличие общей природы контроля и надзора не предусматривает их отождествления ни в организационном, ни в юридическом понимании. Авторы, говоря о контроле, считают, что в первую

очередь рассматривается внутриведомственная организационно-управленческая деятельность по выявлению нарушений законов и приказов и реагирования на них. Следовательно, контроль направлен, прежде всего, на постоянную проверку деятельности ОРО по соблюдению нормативно-правовых предписаний и реализации управленческих решений, обнаружение и устранение негативных явлений должностных лиц, отступающих от законов и приказов [9]. Вместе с тем М.Р. Стерлинг констатирует: «Надзор выступает разновидностью деятельности, ориентированной на постоянное наблюдение и проверку соблюдения правовых норм и установленных правил поведения, а также деятельности субъектов правоотношений, осуществляемой, как правило, в рамках установленных правовых процедур и сопровождаемой мерами административно-правового принуждения предупредительного, пресекающего, восстановительного, обеспечительного и наказательного характера [9; 18].

Г.В. Дытченко предлагает закрепить за прокурорами право «давать указания оперативно-розыскным органам о проведении отдельных оперативно-розыскных мероприятий либо осуществлении оперативных проверок и разработок; отменять незаконные решения оперативно-розыскных органов о заведении, прекращении и приостановлении дел оперативного учета; участвовать в судебном рассмотрении ходатайств оперативно-розыскных органов о проведении ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан» [10; 14].

Уясняя содержательную сторону прокурорской проверки, обратим внимание на указание Генеральной прокуратуры РФ № 215/69, МВД России № 1/7818 от 29 сентября 2008 г. «О порядке представления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности" и другими нормативными актами». В соответствии с этим Указанием вопросы об организации, тактике, методах и средствах осуществления ОРД в предмет прокурорского надзо-

ра не входят. В то же время, ознакомившись с секретными ведомственными нормативными правовыми актами, регламентирующими организацию и тактику ОРД, уполномоченные прокуроры в представлениях и протестах считают вправе давать оценку количеству и содержанию версий, выдвигаемых по делам оперативного учета, высказывать суждения о полноте планирования, требовать проведения мероприятий. Между тем эти компоненты являются составляющими ведомственного контроля и относятся к категории организации и тактики ОРД. Таким образом, вопросы планирования, выдвижения версий, исполнения пунктов плана по делам оперативного учета, если при проведении ОРМ не нарушены права граждан, не могут быть предметом прокурорского реагирования.

Не входят в предмет прокурорского надзора и вопросы работы с лицами, оказывающими содействие органам, осуществляющим ОРД в соответствии с Федеральным законом «О полиции» (п. 34 ст. 13) и со ст. 17 Закона об ОРД. Согласно ч. 3 ст. 21 Закона об ОРД сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, а также о лицах, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, представляются соответствующим прокурорам только с письменного согласия перечисленных лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности [32]. Под сведениями о данных лицах следует понимать любые оперативно-служебные документы (дела, контракты, учетно-регистрационную документацию, сообщения, записки, дела и др.), посредством анализа которых можно раскрыть установочные данные лиц, оказывающих конфиденциально содействие полиции [31].

Вместе с тем прокуроры неоднократно предъявляли требования руководителям ОРО об организации встреч с лицами, конфиденциально содействующими или сотрудничающими с ОВД, для проверки в целях добровольности заключения контракта, что противоречит требованиям ст. 3 и 17 Закона об ОРД. Действительно, при

такой трактовке понятия закона многие приказы МВД России, в том числе уточняющие положения Закона об ОРД, в частности Наставление об организации и тактике оперативно-розыскной деятельности, другие приказы, изданные в соответствии с ч. 2 ст. 4 Закона об ОРД, следует считать законом.

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Надзор за ОРД направлен на соблюдение гарантируемых Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина, осуществляется только уполномоченным прокурором. Всего с 2000 по 2022 г. Генеральной прокуратурой РФ издано четыре приказа о надзоре за ОРД (№ 56-2000 г., № 207-2007 г., № 33-2011 г., № 170-дсп-2022 г.), из анализа которых следует вывод о постепенном расширении полномочий прокурора в сфере надзора за ОРД. При последовательном расширении надзорных функций за ОРО в практической деятельности изменяется и позиция ведомственных научных, образовательных организаций Генеральной прокуратуры РФ. Примером служит статья Г.В. Дытченко, опубликованная в 2015 г. [14].

Выявляемые прокуратурой из года в год нарушения Закона об ОРД являются однотипными и множественными. В связи с этим не проводится совместная с ОРО работа, направленная на недопущение повторяющихся нарушений. Формируемые по результатам реализации надзорных полномочий отчеты прокуратуры направлены на фиксацию количественных показателей выявленных нарушений сотрудниками ОРО, а не на установление причин и условий, способствующих их допущению, устранение.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

2. Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // Собрание законодательства

РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

3. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (последняя редакция) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_262/?ysclid=ltek5f2zr81955509](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/?ysclid=ltek5f2zr81955509) (дата обращения: 20.01.2024).

4. О некоторых вопросах, связанных с применением статей 23 и 25 Конституции Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 декабря 1993 г. № 13 (в ред. от 06.02.2007 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.01.2024).

5. Об утверждении Перечня оперативных подразделений органов внутренних дел Российской Федерации, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность: приказ МВД России от 31 марта 2023 г. № 199 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.01.2024).

6. Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд: приказ МВД России, Министерства обороны РФ, ФСБ России, Федеральной службы охраны РФ, Федеральной таможенной службы, Службы внешней разведки РФ, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков, Следственного комитета РФ от 27 сентября 2013 г. № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68 // Гарант.ру: информ.-правовой портал. URL: <https://base.garant.ru/70531824/?ysclid=Itemqr9oli199468408> (дата обращения: 20.01.2024).

7. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15 февраля 2011 г. № 33 (в ред. от 20.11.2018 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.11.2023).

8. Об организации прокурорского над-

зора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»: приказ Генпрокуратуры России от 21 декабря 2007 г. № 207 (в ред. приказа Генпрокуратуры РФ от 27.02.2009 г. № 55) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.11.2023).

9. Об организации надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 25 апреля 2000 г. № 56 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.11.2023).

10. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности: приказ Генеральной прокуратуры России от 23 марта 2022 г. № 170 (ДСП).

11. *Алексеев А.И., Синилов Г.К.* Актуальные проблемы теории оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел. М.: ВНИИ МВД СССР, 1973. 174 с.

12. *Воскресенский Н.А.* Законодательные акты Петра I. Т. 1. Акты о высших государственных установлениях. М.–Л.: изд. и 1-я типолит. Изд-ва Акад. наук СССР, 1945. 602 с.

13. *Доля Е.А.* Формирование доказательств на основе результатов оперативно-розыскной деятельности: монография. М.: Проспект, 2014. 373 с.

14. *Дытченко Г.В.* Предпосылки возникновения и развития прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 1 (65). С. 76–81.

15. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

16. Об утверждении Конституции (Основного закона) Союза Советских Социалистических Республик: постановление VIII Чрезвычайного съезда Советов

СССР от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. 6 декабря.

17. Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик: закон СССР от 25 декабря 1958 г. // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3900&ysclid=ltelas3nyp466997029#ИНЕКА6UiIe6J5hEn> (дата обращения: 22.11.2023).

18. Об утверждении Положения о прокурорском надзоре СССР: указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1955. № 9. Ст. 222.

19. Об учреждении прокуратуры Союза ССР: постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 20 июня 1933 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1933. 21 июня.

20. О порядке представления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности": указание Генпрокуратуры РФ № 215/69, МВД России № 1/7818 от 29 сентября 2008 г. // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=444971&ysclid=lteuusho6d209268802#DMWPB6USupGWERK71> (дата обращения: 22.11.2023).

21. О прокуратуре СССР: закон СССР от 30 ноября 1979 г. № 1162-Х // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

22. О суде: декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 24 ноября 1917 г. // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 24 ноября.

23. Полное Собрание законов Российской Империи: в 33 т. Т. 6. № 3880. СПб.: Гос. тип., 1888. 595 с.

24. Полное Собрание законов Россий-

ской Империи: в 33 т. Т. 9. № 6475. СПб.: Гос. тип., 1891. 720 с.

25. Полное Собрание законов Российской Империи: в 33 т. Т. 18. № 12932. СПб.: Гос. тип., 1898. 1120 с.

26. Полное Собрание законов Российской Империи: в 33 т. Т. 20. № 14392. СПб.: Гос. тип., 1900. 1168 с.

27. Полное Собрание законов Российской Империи: в 33 т. Т. 27. № 20406. СПб.: Гос. тип., 1907. 1286 с.

28. Полное Собрание законов Российской Империи: в 33 т. Т. 28. № 21215. СПб.: Гос. тип., 1908. 1008 с.

29. Положение о прокурорском надзоре: постановление III сессии Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ВЦИК) IX созыва от 28 мая 1922 г. // Известия ВЦИК. 1922. 16 июня.

30. Прокурорский надзор в Российской Федерации / под ред. А.А. Чувилева. М.: Юристь, 2000. 400 с.

31. *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. 132–138.

32. *Стерлинг М.Р.* Правовое регулирование организации контрольной и надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. 30 с.

33. Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. // Гарант.ру: информ.-правовой портал. URL: <https://base.garant.ru/57791498/> (дата обращения: 22.11.2023).

34. *Чечетин А.Е.* Обеспечение прав личности при проведении оперативно-розыскных мероприятий: монография. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та МВД России, 2016. 232 с.