

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Кафедра «Правоохранительная деятельность и национальная безопасность»

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.02.2015. 518. ВКР

Руководитель работы,
докт. юрид. наук., доцент
заведующий кафедрой
_____ Сергей Васильевич
Зуев
«__» _____ 2020 г.

Автор работы,
студент группы Ю-518
_____ Максим Александрович
Менщиков
«__» _____ 2020 г.

Нормоконтролер,
канд. юрид. наук,
доцент кафедры
_____ Оксана Витальевна
Овчинникова
«__» _____ 2020 г.

Челябинск
2020

АННОТАЦИЯ

Менщиков М.А. Выпускная квалификационная работа «Контроль и надзор за оперативно-розыскной деятельностью: ФГАОУ ВО «ЮУрГУ (НИУ)», Ю-518, 101 с., библиогр. список – 79 наименований, прил. – 2.

Актуальность темы диплома заключается в исследовании и изучении характерных особенностей контроля и надзора за ОРД как важнейшего механизма, призванного обеспечить конституционные права, свободы и законные интересы граждан.

Объектом исследования являются особенности ведомственного и судебного контроля за ОРД, сущность прокурорских проверок направленных на выявление нарушений в ходе осуществления ОРД.

Предметом являются нормы законодательства, которые определяют понятие, виды, значение контроля за ОРД, предмет и пределы прокурорского надзора, характеризуют сущность надзора, регулируют механизм реализации контроля и надзора.

Цель заключается в изучении и анализе контроля и надзора за ОРД, его характерных особенностей, а также в изучении организации реализации контроля и надзора. Разработке теоретических положений об особенностях контроля и надзора за исполнением законодательства в ходе ОРД, а также обосновании основных направлений его совершенствования, повышения качества и эффективности.

Результаты работы имеют практическую значимость, содержат выводы и предложения автора по проблемам, связанным с осуществлением контроля и надзора за ОРД. Результаты исследования могут способствовать повышению эффективности и качества контроля и надзора за оперативно-розыскной деятельностью, а также обеспечению законности при осуществлении ОРД.

ОГЛАВЛЕНИЕ

	ВВЕДЕНИЕ.....	2
1	КОНТРОЛЬ ЗА ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ	
1.1	Понятие, виды, значение контроля за оперативно-розыскной деятельностью.....	5
1.2	Ведомственный контроль за оперативно-розыскной деятельностью.....	19
1.3	Судебный контроль за оперативно-розыскной деятельностью.....	33
2	НАДЗОР ЗА ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ	
2.1	Предмет и пределы прокурорского надзора за оперативно- розыскной деятельностью.....	52
2.2	Выявление нарушений в ходе осуществления оперативно- розыскной деятельности при проведении прокурорских проверок и их устранение.....	68
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	83
	БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	87

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диплома заключается в исследовании и изучении характерных особенностей контроля и надзора за ОРД как важнейшего механизма, призванного обеспечить конституционные права, свободы и законные интересы граждан.

Одним из важнейших условий построения и существования современного правового государства является создание стабильной и эффективной правоохранительной системы. В соответствии со статьей 45 Конституции Российской Федерации в нашем государстве каждому гражданину гарантируется государственная защита его прав, свобод и законных интересов. В связи с этим государство обязано создать и обеспечить поддержание такого правопорядка, при котором любое физическое и юридическое лицо имело бы реальную возможность защищать свои права и законные интересы, а также получать со стороны государства адекватную поддержку. Правопорядок в данном случае осуществляется по средствам института контроля и надзора за ОРД.

Нерациональный и малоэффективный контроль и надзор (либо их отсутствие) зачастую становятся причиной нарушения прав и свобод граждан, влекут значительный ущерб, который не позволяет воплощать в жизнь намеченное, тормозят развитие правовой системы государства. В частности, важен контроль за ОРД, который осуществляется на принципах конспирации, а его задачи реализуются с использованием преимущественно негласных возможностей и мероприятий, в том числе, ограничивающих права и свободы человека и гражданина.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об оперативно-розыскной деятельности», оперативно-розыскную деятельность можно определить, как вид деятельности, которая осуществляется гласным и негласным путем соответствующими оперативными подразделениями, в пределах их полномочий, посредством

осуществления оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, здоровья, собственности, жизни, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств¹.

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

Цель исследования состоит в изучении и анализе контроля и надзора за ОРД, его характерных особенностей, а также в изучении организации реализации контроля и надзора. Разработке теоретических положений об особенностях контроля и надзора за исполнением законодательства в ходе ОРД, а также обосновании основных направлений его совершенствования, повышения качества и эффективности.

Задачами исследования являются:

1. Изучить и проанализировать понятие и значение контроля за оперативно-розыскной деятельностью.
2. Произвести анализ вневедомственного (внешнего) контроля за оперативно-розыскной деятельностью.
3. Охарактеризовать судебный контроль за ОРД
4. Определить характерные особенности ведомственного (внутреннего) контроля за ОРД.
5. Изучить и определить предмет и пределы надзора за ОРД.
6. Охарактеризовать сущность прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.
7. Изучить тактику и методику проведения прокурорских проверок.
8. Разработать теоретические положения по совершенствованию и оптимизации контроля и надзора за исполнением законодательства в ходе оперативно-розыскной деятельности.

¹ Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1995 № 144-ФЗ // Российская газета. № 160. 1995.

Предмет исследования: нормы законодательства, которые определяют понятие, виды, значение контроля за ОРД, предмет и пределы прокурорского надзора, характеризуют сущность надзора, регулируют механизм реализации контроля и надзора.

Объект исследования: особенности ведомственного и судебного контроля за ОРД, сущность прокурорских проверок направленных на выявление нарушений в ходе осуществления ОРД.

Теоретическую базу исследования составили научные публикации и монографические издания современных российских авторов.

Нормативная и информационная база исследования представлена нормативно-правовыми актами, регулиющими организацию и реализацию контроля и надзора за исполнением законодательства в ходе ОРД.

Методологической основой является диалектический метод познания социальных явлений и окружающей действительности. При решении конкретных вопросов исследуемой проблемы использовались общенаучные и частные методы познания (сравнительно-правовой метод, метод логического анализа и синтеза, системного подхода к изучаемым процессам и явлениям).

Структура работы обусловлена целями и задачами и состоит из введения, двух глав с параграфами, заключения, библиографического списка.

ГЛАВА 1 Контроль за оперативно-розыскной деятельностью

1.1 Понятие, виды, значение контроля за оперативно-розыскной деятельностью

Контроль – довольно важная составляющая в любой сфере деятельности. Его реализация, с одной стороны, является гарантией соблюдения установленных правил. С другой стороны, наличие контроля позволяет субъекту понять все недостатки и скорректировать свое поведение. Если не контролировать какую-либо сферу деятельности, то это неизбежно приведет к не достижению поставленных целей и желаемых результатов, а в некоторых сферах деятельности, в том числе и в оперативно-розыскной это приведет к злоупотреблениям.

Понятие контроля исследуется не только в юридической науке, но и также во многих других научных областях. Например, в теории управления контроль занимает одно из значимых мест, впрочем, больше всего научных трудов посвящено понятию контроля именно в праве. Ведь осуществление деятельности, которая непосредственно связана с соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также с обеспечением других прав и свобод участников общественных отношений, осуществление которой в соответствии со статьей 2 Конституции РФ возложено на государство, является наиболее важной и затрагивающей абсолютно все сферы жизни современного общества.

Происхождение термина «контроль» понятно уже при углублении в природу его происхождения. В переводе с французского языка контроль означает проверку. С.И. Ожегов дает похожее определение: «Контроль – проверка, а также наблюдение с целью проверки»¹. Согласно определению, которое дают авторы Современного экономического словаря, «контроль является одной из составных частей управления экономическими объектами и процессами, которые состоят в наблюдении за объектом с целью проверки

¹ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М., 2000. С. 123.

инвариантности наблюдаемого состояния объекта желаемому и необходимому состоянию, предусмотренному законами, положениями, инструкциями, другими нормативными актами, а также программами, планами, договорами, проектами, соглашениями»¹.

И.И. Рыбаченко утверждает, что: «в самом общем виде контроль представляет собой одну из форм деятельности специально уполномоченных государственных органов и должностных лиц по обеспечению законности в той или иной правоохранительной сфере, в данном случае – в ОРД, которая, кстати говоря, в силу своей специфики меньше всего подвержена контролю со стороны общественных организаций и граждан»². В соответствии со статьей 1 ФЗ «Об ОРД», оперативно-розыскная деятельность – вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно. Так как большинство оперативно-розыскных мероприятий носят негласный характер, информация о них носит конфиденциальный характер, из этого следует, что контроль со стороны общественных организаций и граждан не может быть осуществлен. Тем самым особую важность приобретает контроль со стороны уполномоченных органов и должностных лиц.

Все вышеперечисленные определения схожи. В конечном итоге под контролем понимают проверку. Впрочем, такая проверка осуществляется в основном со стороны, то есть сторонним субъектами процессов.

Аналогичные определения даются исследователями в области права. Например, В.П. Беляев в своей диссертации говорит о контроле как форме юридической деятельности³. При ее осуществлении органы и должностные лица, обладающие соответствующими полномочиями, получают юридически значимые результаты, а также осуществляют регулирование деятельности контролируемых объектов, собирают и проверяют информацию о

¹ Райзберг Б.А, Лозовский Л.Ш, Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М., 2011. С. 234.

² Рыбаченко И.И. Виды контроля и надзора за осуществлением оперативно-розыскной деятельности: проблемы эффективности // Наука через призму времени. 2017. № 9. С. 215.

³ Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности, вопросы теории и практики. М., 2006. С. 55.

фактическом выполнении нормативных требований. В случае нарушения они принимают своевременные меры по его предотвращению. Контроль, по мнению исследователя, осуществляется в целях защиты интересов общества и государства, защиты прав и свобод граждан. Отличительной чертой контроля является то, что при его осуществлении появляется возможность вмешательства в деятельность объекта с целью корректировки его деятельности. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что контроль является инструментом по средствам которого, контролирующие органы могут вмешиваться в текущую деятельность в случае отклонения от установленных правил поведения. Данное обстоятельство является одним из отличительных признаков контрольной деятельности от надзорной.

Не все ученые разделяют данную позицию. Некоторые не разделяют понятия «контроль» и «надзор» по их функциональному назначению, а целью контроля, по их мнению, является обеспечение дисциплины, законности и государственного управления в целом. Авторы формулируют понятие «надзор» через понятие «контроль». Из этого следует, что в юридической науке нет единого мнения относительно данных понятий. Вследствие этого возникает проблема трактовки понятий контроля и надзора за ОРД. Из-за неправильной формулировки возникает смешение данных понятий, чего ни в коем случае нельзя допускать, так как будет сформировано ошибочное представление относительно данных понятий.

В то же время если обратиться к законодательным актам, которые содержат термины «надзор» и «контроль», используемые как отдельные сферы деятельности. Например, в Главе VI ФЗ «Об ОРД», озаглавленной как «Контроль и надзор за оперативно-розыскной деятельностью», содержится три статьи, которые не только разграничивают контроль и надзор как понятия, но и возлагают осуществление контрольно-надзорных функций на органы, совершенно разные по своему отношению к ветвям государственной власти. Функции надзора возложены на главный надзорный орган Российской Федерации, обладающий широчайшими полномочиями по его

осуществлению. Конечно в данном случае, речь идет о прокуратуре. Контроль, согласно статье 20 ФЗ «Об ОРД», возложен на гораздо большее число государственных органов, в том числе и на так называемые вышестоящие. Разумеется, законодатель не разграничивал эти понятия ради использования банальных приемов юридической техники. Таким образом, они все же имеют значительные отличительные черты.

Соотношение контроля и надзора было и остается актуальным вопросом в современной юридической практике. Если обратиться к другим отраслям права, то можно сделать вывод о том, что и там нет единого мнения по данному вопросу. Например, Е.Ю. Шумакова, рассматривая вопросы государственного контроля и надзора в сфере земельных отношений, не смогла прийти к общему знаменателю, оставив вопрос о соотношении этих двух видов деятельности дискуссионным¹.

Чтобы прийти к обоснованному выводу о соотношении понятий контроля и надзора необходимо произвести анализ и разбор данных понятий, выделить сходные черты и признаки, а также дифференцирующие признаки.

Исходя из полученного материала можно будет сделать мотивированный вывод по данному вопросу.

К сходным характеристикам контроля и надзора, по мнению Д.В. Арюкова, можно отнести:

1. «Основная цель контрольной и надзорной деятельности – обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.
2. Основной принцип гласности в осуществлении.
3. Схожие методы осуществления – проверки, ревизии, мониторинг и так далее.

Однако существуют между этими понятиями и дифференциация. К различным характеристикам контроля и надзора тот же автор относит:

¹ Шумакова Е.Ю. К вопросу о соотношении земельного надзора и контроля // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2016. № 2 (35). С. 69.

1. Распространение контроля на более широкий круг правоотношений подконтрольных объектов.

2. Проведение контроля только в отношении организационно подчиненных объектов, надзора – в отношении неподчиненных объектов.

3. Применение мер воздействия при контроле носит дисциплинарный характер, а при надзоре – административный.

4. Вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность объекта при надзоре не допускается, при контроле – допускается»¹.

Е.С. Изюмова выделяет три основных отличительных признака между контролем и надзором. «Во-первых, надзор осуществляется за пределами объекта. Контроль в свою очередь может осуществляться внутри системы, то есть орган контроля может совпадать с объектом контроля. Во-вторых, надзорный орган обладает большим объёмом полномочий, но может лишь указывать на нарушение и требовать его устранения и привлечения к ответственности, в том числе от контрольного органа. Третье различие состоит в том, что контрольный орган может привлечь лишь к дисциплинарной ответственности, тогда как, надзорный может поставить вопрос даже о привлечении к уголовной ответственности.

В юридической науке выделяют следующие основные особенности государственного контроля. Контроль является деятельностью органов государственной власти. При этом органы наделяются соответствующим объёмом полномочий. Например, согласно ФЗ «Об ОРД», контроль за ОРД осуществляют Президент, Правительство, Федеральное Собрание Российской Федерации, а также руководители соответствующих органов, подразделения которых призваны в силу положений закона осуществлять указанную деятельность»².

¹ Арюков Д.В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Юридические науки. 2013. № 6. С. 68.

² Изюмова Е.С. Проблема соотношения понятия «контроль» и «надзор» в праве // Проблемы права. 2015. № 4 (52). С. 89.

Еще одной особенностью контроля является его назначение, которое заключается в обеспечении соблюдения и защите прав и свобод человека и гражданина, а также интересов объектов ОРД. Эта цель, как отмечалось выше, совпадает с целью надзора.

Контроль осуществляется, как и надзор, путем проведения гласных проверок, ревизий и иных мероприятий. Это положение может вызвать споры, поскольку в полномочия высших органов государственной власти России не входят контрольные функции. И достаточно трудно представить себе Президента РФ, который бы осуществлял плановую проверку или ревизию в оперативных подразделениях МВД России. Анализируя ФЗ «Об ОРД» мы можем сделать вывод о том, что он отсылает нас к Конституции РФ, которая устанавливает, что каждый высший орган государственной власти при осуществлении своих функций корректирует и контролирует деятельность органов и должностных лиц осуществляющих ОРД. Последняя особенность заключается в том, что контроль осуществляется только по отношению к подчиненным органам, что позволяет оперативно и законно вмешиваться в их деятельность. Эта особенность является одним из ключевых различий между контролем и надзором.

Д.В. Недуруев утверждает: «о том, что контроль за ОРД представляет собой особую деятельность специально уполномоченных органов государственной власти в отношении подведомственных им государственных органов осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, целью которой (деятельности по контролю) является соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Такое определение отражает самую суть этой сложной деятельности. Что же касается соотношения понятий контроля и надзора, то можно сказать, что существует достаточно признаков для дифференциации данных понятий»¹.

¹ Недуруев Д.В. К вопросу о понятии контроля, за органами осуществляющими оперативно-розыскную деятельность // Вестник науки и образования. 2018. № 8 (44). С. 77.

Контроль представляет собой достаточно сложную систему, состоящую из множества структурных элементов. В юридической науке выделяют следующие виды контроля за ОРД:

1. Вневедомственный (внешний).
2. Ведомственный (внутренний).
3. Судебный.

Руководитель оперативного подразделения осуществляет контроль за регистрацией оперативно значимой информации, за соблюдением законности при осуществлении ОРД, выбором методов и средств оперативной работы.

В соответствии с частью 3 статьи 19 и статьи 22 ФЗ «Об ОРД» ведомственный контроль осуществляют руководители органов, осуществляющих ОРД, а также должностные лица специальных контролирующих подразделений, например, инспекторских, организационных, кадровых и других. Ведомственный контроль прежде всего направлен на обеспечение законности при осуществлении ОРМ, а также направлен на достижение оперативно-розыскных задач.

А.Г. Маркушин утверждает: «судебный контроль – понятие весьма объёмное и при этом данное понятие изначально позиционируется, как предмет широкого научного и практического анализа в уголовном процессе. Данная форма контроля базируется на положениях Конституции РФ. Основные права и свободы человека и гражданина закреплены в Конституции РФ, определены общепризнанными нормами и основополагающими принципами закрепленными нормами международного законодательства. К ним прежде всего относится право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (часть 1, статьи 23 Конституции РФ), неприкосновенность жилища (статья 25 Конституции РФ) и тайну корреспонденции (часть 2, статьи 23 Конституции РФ гарантирует право на тайну переписки)»¹.

¹ Маркушин А.Г. Оперативно-розыскная деятельность: учебник для академического бакалавриата. М., 2015. С. 280.

В ФЗ «Об ОРД» неоднократно упоминается судебный контроль за ОРД, который выражается в двух основных формах:

1. Объективное исследование рассматриваемых в суде материалов уголовных дел, и оценка допустимости представленных доказательств, добытых в результате ОРД.

2. Санкционирование отдельных ОРМ, которые ограничивают конституционные права и свободы граждан.

Судебный контроль является важным видом контроля за ОРД, так как суд выступает гарантом соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан, что, безусловно, обеспечивает законность проведения ОРМ.

В законодательстве четко определен круг субъектов уполномоченных осуществлять вневедомственный (внешний) контроль за ОРД. В специальной норме Закона об ОРД сказано, что контроль за ОРД осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ в пределах полномочий, определенных конституцией РФ, федеральными конституционными законами.

Общий контроль за данным видом деятельности осуществляется органами законодательной и исполнительной власти. По средствам реализации полномочий, которые установлены соответствующим законодательством.

А.В. Колябин говорит: «Президент России является гарантом Конституции, защиты прав и свобод человека и гражданина. Так, в системе основных полномочий Президента РФ особое место занимают мероприятия по обеспечению безопасности России, в том числе ОРД, осуществляемые специально уполномоченными органами. Президент формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ, вводит на территории России или отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной думе»¹.

¹ Колябин А.В. Правоохранительные органы. М., 2012. №1 С. 774.

В настоящее время Президент РФ формирует состав полиции, порядок образования, реорганизации и ликвидации подразделений полиции в соответствии с частью 4 статьи 4 Закона о Полиции¹. Полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, который наделен полномочиями осуществлять ОРД в полном объеме.

Стратегический контроль Президент РФ осуществляет при помощи специального аппарата – Главного контрольного управления Президента РФ. При осуществлении стратегического контроля за деятельностью федеральных министерств и ведомств, в функции которых входит организация и осуществление ОРМ, исполнение требований Закона Об ОРД. А.В. Колябин утверждает: «в ходе стратегического контроля оценивается:

1. Полнота и эффективность исполнения закона в целом на территории Российской Федерации и применительно к конкретным министерствам и ведомствам.

2. Соответствие ведомственных схем организации ОРД задачам успешной борьбы с преступностью в реальных условиях оперативной обстановки, которая складывается в стране.

3. Состояние подзаконной правовой базы ОРД, ее соответствие ФЗ «Об ОРД».

4. Общий уровень профессионализма субъектов ОРД.

5. Выполнение государственными органами и органами местного самоуправления гарантий правовой и социальной защиты, установленных для субъектов ОРД»².

Под Президентским контролем находится также исполнение изданных им правовых актов и поручений по вопросам, связанным с ОРД. Под непосредственным контролем Президента РФ находится деятельность

¹ Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Российская газета. № 28. 2011.

²Колябин А.В. Правоохранительные органы. С. 778.

следующих федеральных министерств и служб, уполномоченных законом на осуществление ОРД:

1. Министерство внутренних дел Российской Федерации.
2. Министерство юстиции Российской Федерации (оперативное подразделение в Федеральной службе исполнения наказания).
3. Служба внешней разведки Российской Федерации.
4. Федеральная служба безопасности Российской Федерации.
5. Министерство обороны Российской Федерации.

Контроль за ОРД осуществляется через соответствующее региональное 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 округах¹.

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 или же Парламент Российской Федерации – представительный и законодательный орган Российской Федерации, состоящий из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы Российской Федерации, осуществляющий опосредованный контроль за ОРД. Данный вид контроля преимущественно осуществляется за финансовым обеспечением ОРД. Парламент контролирует реализацию средств федерального бюджета выделенных для функционирования сферы ОРД.

¹ Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 13.12.2018) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Российская газета. № 92-93. 2000.

Счетная палата занимается контролем обоснованности и правильности выделения бюджетных средств, следит за рациональным использованием данных средств.

В.Ю. Алферов, А.И. Гришин, Н.И. Ильин утверждают: «парламентский контроль – это право представительного органа участвовать в формировании исполнительных органов государственной власти, требовать от них отчета о своей деятельности. Парламент призван не только обеспечивать соблюдение и исполнение принятых им законов, но и контролировать деятельность органов исполнительной власти, представлять и защищать интересы населения всей страны. Парламентский контроль выражается в деятельности депутатов Федерального Собрания Российской Федерации по законодательному, финансовому и иному обеспечению деятельности в сфере ОРД, включая обеспечение режима законности в работе оперативных аппаратов правоохранительных органов.

К основным видам парламентского контроля принято относить деятельность членов Совета Федерации и Государственной Думы Российской Федерации, а именно:

1. Законотворческую деятельность, связанную с созданием законодательной базы, регламентирующей правовые и организационные основы оперативно-розыскной деятельности, включая поправки (изменения и дополнения) в ФЗ Об ОРД.

2. Участие в деятельности по формированию и принятию федерального бюджета, который содержит статьи по выделению средств ведомствам и подразделениям, которые осуществляют оперативно-розыскную деятельность.

3. Организация и осуществление парламентских слушаний по вопросам, касающимся оперативно-розыскной деятельности.

4. Деятельность Счетной палаты по проверке реализации бюджетных средств, выделенных на финансовое обеспечение оперативно-розыскной деятельности.

5. Участие в работе комиссий и комитетов, затрагивающих вопросы оперативно-розыскной деятельности»¹.

В рамках осуществления контроля за ОРД, парламент может инициировать парламентское расследования в случаях грубого и массового нарушения конституционных прав граждан. Для осуществления парламентского расследования формируется комиссия либо соответствующая рабочая группа. По итогам деятельности комиссии или рабочей группы подготавливается итоговый доклад в котором отражаются выводы и оценочные показатели о состоянии и уровне реализации ФЗ «Об ОРД».

Парламентский контроль в сфере ОРД также реализуется путем взаимодействия парламентариев с избирателями, в процессе заслушивания жалоб и заявлений. Также путем заслушивания на совещаниях докладов руководителей и должностных лиц соответствующих государственных органов и ведомств.

Таким образом, парламентский контроль преследует цель оценки общей ситуации, которая складывается в связи с исполнением и соблюдением ФЗ «Об ОРД» как в целом по стране, так и соответствующими министерствами, и ведомствами.

Еще одним субъектом, который осуществляет контроль за ОРД, является Правительство РФ. Полномочия Правительства определены статьёй 114 Конституции РФ в частности, это относится к осуществлению мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, а также законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, а также регламентируются Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»².

¹ Алферов В.Ю. Правовые основы оперативно-розыскной деятельности. М., 2016. С. 186.

² Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Российская газета. № 245. 1997.

Правительство по средствам заслушивания докладов и отчетов руководителей органов исполнительной власти оценивает полноту и эффективность использования полномочий, которые находятся у органов и должностных лиц осуществляющих ОРД. В рамках данного направления контроля Правительство РФ систематизирует полученную информацию с целью ее дальнейшего использования для внесения изменения в законодательство, регулирующее ОРД. Данное направление имеет весьма актуальное значение, так как посредством полученной информации, Правительство получает реальную картину происходящих событий, сложившихся тенденций. И может эффективно осуществлять координацию деятельности органов осуществляющих ОРД по средствам корректировки законодательства.

Правительство РФ в рамках контроля за ОРД осуществляет мониторинг и анализ законодательства, а также подзаконных актов, которые напрямую затрагивают конституционные права граждан. Рассматриваемая контрольная деятельность реализуется через механизм государственной регистрации нормативных актов федеральных органов исполнительной власти в Минюсте России. Там нормативные акты проходят правовую проверку и подлежат оценке и анализу. Также стоит отметить, что Минюст РФ наделен полномочиями по отмене незаконных нормативных актов.

Одним из ключевых направлений деятельности Правительства по контролю за ОРД является проверка обоснованности расходования бюджетных средств. Данные полномочия реализует Министерство финансов Российской Федерации.

На представителей Минфина России возлагаются обязанности и им предоставляются права в соответствии с федеральным законодательством и нормативными правовыми актами Минфина России, например, положение о Министерстве финансов РФ, которое утверждено постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 (ред. от 20.03.2020) «О Министерстве

финансов Российской Федерации»¹. Для осуществления контроля за расходование бюджетных средств в сфере ОРД, сотрудники Минфина России в обязательном порядке оформляют допуск к государственной тайне. Только после осуществления данной процедуры они уполномочены осуществлять контроль в рассматриваемой сфере в полном объеме.

Л.Ю. Таова утверждает: «контроль за деятельностью ОРД всегда стоял остро и вызывал в обществе повышенный интерес. И это не случайно, в своей работе подразделения осуществляющие ОРД наряду с убеждением применяют и меры принуждения, в результате чего не редко ограничиваются права и свободы личности. Люди должны знать, в какой степени – это возможно на законных основаниях, с тем, чтобы принять меры по защите своих прав»². Контроль со стороны уполномоченных субъектов призван выступить гарантом соблюдения конституционных прав и свобод граждан. Контролирующие органы и должностные лица обязаны обеспечить законность при осуществлении ОРД, правомерность проведения ОРМ, независимость при исполнении служебных обязанностей, исключить вмешательства третьих лиц и организаций в процесс проведения ОРМ.

За счет осуществления контроля за ОРД обеспечивается подотчетность и подконтрольность должностных лиц органов, осуществляющих ОРД, то есть субъект контроля получает полную и всестороннюю информацию об осуществлении оперативной деятельности соответствующим подразделением и может справедливо и объективно, на основании полученных сведений, оценить законность осуществления ОРД. Должностные лица и руководители оперативных подразделений несут персональную ответственность за законность при осуществлении ОРМ, данный факт безусловно мотивирует их соблюдать установленный порядок осуществления ОРД, так как в противном

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 (ред. от 20.03.2020) «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Российская газета. № 162. 2004.

² Таова Л.Ю. Обеспечение контроля за оперативно-розыскной деятельностью – гарантия соблюдения прав и свобод человека и гражданина // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2013. № 10. С. 129.

случае в отношении данных лиц будут приняты соответствующие меры наказания.

Таким образом, контроль является важнейшим правовым институтом, по средствам которого достигается соблюдение конституционных прав и свобод граждан, обеспечивается правомерность проведения оперативно-розыскных мероприятий и законность при осуществлении ОРД. По средствам совершенствования законодательства об ОРД возможно вывести осуществление оперативной деятельности на качественно новый уровень. Силы и средства по корректировке законодательства должны быть направлены на такие направления, как повышения уровня законности при осуществлении ОРД и повышению эффективности и качества оперативной работы.

1.2 Ведомственный контроль за оперативно-розыскной деятельностью

Л.Ю. Таова: утверждает: «вопрос ведомственного контроля за деятельностью подразделений ОВД осуществляющих ОРД всегда стоял остро и вызывал в обществе повышенный интерес. И это не случайно, в своей работе подразделения осуществляющие ОРД наряду с убеждением применяют и меры принуждения, в результате чего не редко ограничиваются права личности. Люди должны знать, в какой степени – это возможно на законных основаниях, чтобы принять меры по защите своих прав.

Многие годы ОРД органов внутренних дел регулировалась, в основном, ведомственными нормативными актами и была закрыта от широкой общественности. Это обстоятельство нередко приводило к различным нарушениям прав человека. В условиях демократизации общества, перехода на нормы правового государства наиболее остро встал вопрос о соблюдении прав человека при осуществлении ОРД.

В 1992 году впервые в России был принят ФЗ «Об ОРД». В нем на законодательном уровне были закреплены основные принципы ОРД – законность, уважение прав и свобод личности. Закон определял и систему

гарантий обеспечения прав человека, одной из которых стал контроль за осуществлением этой деятельности со стороны руководителей правоохранительных ведомств.

Статья 5 Закона гарантировала уважение прав и свобод личности в ОРД и устанавливала право граждан, считающих, что действия органа, осуществляющего ОРМ, повлекли ограничение его прав, право обжаловать эти действия в вышестоящий орган или в суд, а также право требовать сведения о характере информации, полученной в отношении его в пределах, допускаемых требованиями конспирации и исключающих разглашение государственной тайны»¹.

Принятие данного закона, безусловно, являлось положительной тенденцией в обеспечении законности в сфере ОРД. Но в тоже время в данном законе оставался ряд не урегулированных вопросов, например, такой, как не нарушить рубикон конспирации и тайны, если в статье 6 указано, что организация и тактика ОРД, в общем, представляют собой государственную тайну.

Принятие Конституции РФ изменило правовую систему страны. Большая часть законодательства была подвержена серьезной корректировке, исключением не стало и законодательство, посвященное ОРД. В 1995 году был принят обновленный ФЗ «Об ОРД», который детально регламентировал проблемные моменты, которые существовали в предыдущем законе. Это конечно же способствовало обеспечению законности при осуществлении ОРД и достижению целей и задач поставленных перед органами и должностными лицами, осуществляющими оперативную деятельность.

Закон также установил порядок судебного рассмотрения материалов о правомерности проведения ОРМ, которые ограничивают конституционные права граждан, например, такие как, право на тайну переписки, телефонных и иных сообщений, неприкосновенность жилища.

¹ Таова Л.Ю. Обеспечение контроля за оперативно-розыскной деятельностью – гарантия соблюдения прав и свобод человека и гражданина. С. 129.

Содержание правовых норм закона, его публичность направлены на то, чтобы общество в целом и любой гражданин могли быть уверены в том, что любое вмешательство в сферу его личных прав и свобод возможно только на вполне законных основаниях и исключительно при соблюдении условий эффективного контроля со стороны уполномоченных государственных структур. Поэтому законодатель внес в ФЗ «Об ОРД» норму, которая регулирует вопрос ведомственного контроля за ОРД.

В.Ю. Алферов утверждает: «ведомственный контроль представляет собой деятельность руководителей правоохранительных ведомств, наделенных оперативно-розыскными полномочиями, а также руководителей их оперативных аппаратов по организации и непосредственному осуществлению внутренних проверок соблюдения законности в деятельности подчиненных должностных лиц, непосредственно реализующих оперативно-розыскные меры, в целях эффективного решения стоящих перед ними задач, обеспечения прав и свобод граждан.

Субъектами ведомственного контроля являются:

1. Руководители органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. К числу таких руководителей относятся руководители органов, перечисленных в статье 13 ФЗ «Об ОРД» и наделенных оперативно-розыскными полномочиями.

2. Руководители оперативных аппаратов, непосредственно осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

3. Должностные лица иных подразделений, наделенных контролирующими функциями (организационно-инспекторские, контрольно-ревизионные, собственной безопасности и др.). Контролирующие полномочия такие лица осуществляют в соответствии с имеющимися в этих подразделениях планами или по указанию руководителя органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность.

Основной и повседневный контроль за ОРД возложен на руководителей органов, осуществляющих оперативно-розыскную

деятельность, и руководителей оперативных аппаратов, поскольку именно они отвечают за организацию оперативно-розыскной деятельности, а также за соблюдение законности в ОРД»¹.

А.Г. Маркушин утверждает: «ведомственный контроль призван создавать необходимые условия для нормального функционирования органов, осуществляющих ОРД, способствовать эффективному проведению ОРМ, одновременно выступать в качестве одного из надежных способов обеспечения законности. Ведомственный контроль – это процесс отслеживания ОРД в следующих целях:

1. Определение соответствия ОРД требованиям законодательства, межведомственным и ведомственным нормативным правовым актам.
2. Своевременное предупреждение и вскрытие недостатков.
3. Обеспечение собственной безопасности и безопасности лиц, содействующих органам, осуществляющим ОРД, на конфиденциальной основе.

Задачи ведомственного контроля определяются ФЗ «Об ОРД» и направлены на выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, розыск скрывающихся преступников и лиц, пропавших без вести. Кроме того, тщательное и всестороннее выполнение внутрисистемных задач функционирования оперативно-розыскных аппаратов: соблюдение правил конспирации, правильности и экономичности расходования материальных и денежных средств, выделенных на ОРД, совершенствование организации и тактики специальной работы, повышение профессионального уровня сотрудников, обеспечение их правовой и социальной защиты, обеспечение собственной безопасности и участников ОРМ»².

«Безусловно, одной из важнейших задач ведомственного контроля, является совершенствование деятельности оперативных подразделений по

¹ Алферов В.И. Правовые основы оперативно-розыскной деятельности. С. 187.

² Маркушин А.Г. Оперативно-розыскная деятельность: учебник для академического бакалавриата. С. 281.

предупреждению и раскрытию преступлений, в том числе, оперативно-розыскными средствами и методами. При осуществлении функции контроля не менее важным направлением, является и проверка соблюдения прав, свобод человека и законности. В органах внутренних дел сложились следующие формы такого контроля:

1. Личная проверка руководителем соблюдения прав человека и законности подчиненными (в целом, по конкретному делу оперативного учета, мероприятию).

2. Рассмотрение жалоб и заявлений граждан, а также других сигналов о допущенных нарушениях законности и прав человека в ходе осуществления оперативно-розыскных мероприятий.

3. Целевые проверки состояния законности и прав человека в деятельности оперативных аппаратов.

4. Комплексная проверка деятельности оперативных аппаратов.

5. Заслушивание руководителей (исполнителей по этим вопросам) вышестоящими руководителями лично, на оперативных совещаниях, коллегиях МВД, УВД.

Приведенная система в большей степени определена сложившейся практикой, а не продиктована требованиями нормативного регулирования. В правоприменительной деятельности давно назрела необходимость разработки и принятия специального нормативного акта, который бы регламентировал систему, порядок и содержание ведомственного контроля за оперативно-розыскной деятельностью в органах внутренних дел»¹.

При разработке проекта такого нормативного акта необходимо исходить из требований ФЗ «Об ОРД» о том, что руководители органов, осуществляющих такую деятельность, несут персональную ответственность за соблюдением законности при организации и проведении ОРМ.

¹ Таова Л.Ю. Обеспечение контроля за оперативно-розыскной деятельностью – гарантия соблюдения прав и свобод человека и гражданина. С. 130.

В соответствии со статьей 5 ФЗ «Об ОРД» законодатель возлагает обязанность на вышестоящий орган принимать меры по восстановлению прав и законных интересов личности и возмещению причиненного вреда в случаях их нарушения в ходе осуществления ОРМ. Для того чтобы иметь понимание, что должен содержать в себе нормативный акт необходимо обратиться к аналогичному нормативному акту в сфере надзора. На наш взгляд, показательным в этом плане является Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15 февраля 2011 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности»¹. Приказом определен предмет такого надзора – соблюдение прав и свобод человека и гражданина, порядок выполнения ОРМ, законность принимаемых решений органами, осуществляющими ОРД. Также данным приказом установлен круг обстоятельств, которые являются основанием для проведения прокурорской проверки, сформированы методы осуществления и правовые инструменты реагирования на выявленные нарушения.

Создание специального нормативно правового акта, регулирующего ведомственный контроль за ОРД позволило бы детально регламентировать его систему, предмет, способы, формы, принципы, методы, порядок и содержание. Принятие такого акта позволило бы несомненно упорядочить и оптимизировать ведомственный контроль за ОРД устранить существующие проблемы в организации контроля и в целом повысить уровень законности при осуществлении ОРД.

Цели и задачи ведомственного контроля определяют его основные функции: познавательную, корректирующую, прогностическую и стимулирующую. Особую важность имеет функция корректировки, именно по средствам данной функции руководитель оперативного подразделения может вмешиваться в деятельность своих подчиненных. Проблемы могут

¹ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15.02.2011 года № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» // СПС Консультант плюс.

быть обусловлены различными причинами, например, недостаток профессионализма, внутриорганизационные конфликты и так далее. Главная задача руководителя оперативного подразделения организовать работу подчиненных, так чтобы их деятельность была максимально эффективна, ведь от этого зависит эффективность борьбы с преступностью. Поэтому фигура руководителя оперативного подразделения является очень значимой, данную должность должен занимать настоящий специалист своего дела. Лицо, занимающее данную должность, должно обладать всеми профессиональными и моральными навыками, иметь организаторскую способность, опыт в данной сфере.

Е.С. Лапин, Ю.Н. Михайлова утверждают: «осуществление ведомственного контроля происходит следующими способами:

1. Личное участие руководителей в организации, планировании, проведении ОРМ.
2. Санкционирование заведения дел оперативного учёта.
3. Контролирование сроков ведения и обоснованности их прекращения.
4. Изучение материалов, полученных в результате выполнения ОРМ, иных документов, имеющих отношение к ОРД, и принятие по ним решения.
5. Дача, как правило, в письменной форме, указаний о дальнейшей работе по осуществлению оперативной проверки.
6. Санкционирование заключения контракта с лицами, сотрудничающими с органами, осуществляющими ОРД.
7. Составление мотивированных постановлений о проведении ОРМ, предусмотренных ч. 1 ст. 9 ФЗ «Об ОРД».
8. Заслушивание исполнителей ОРМ.
9. Назначение проведения служебных проверок.

10. Рассмотрение жалоб и заявлений граждан»¹.

Должностные лица, которые уполномочены на осуществление ОРД, при проведении ОРМ подчиняются только своему непосредственному и прямому начальнику. При получении приказа или указания, содержащего противоречие закону, они обязаны руководствоваться законом, а если имеются основания полагать, что в результате исполнения приказа или указания может или могло быть совершено преступление, – сообщить об этом вышестоящему начальнику или прокурору. Таким образом, контролю подвержены не только исполнители, но и руководители, которые отдают соответствующие приказы и указания.

В юридической науке принято выделять следующие методы ведомственного контроля:

1. Предупредительный (превентивный).
2. Текущий (оперативный).
3. Последующий (итоговый).

Превентивный контроль начинается до начала каких-либо действий. Существенная полезность такого контроля очевидна, именно с его помощью своевременно выявляются проблемы, требующие корректировки тех или иных решений.

Данный вид контроля преимущественно направлен на предотвращение негативных последствий в будущем, например, таких как принятие нецелесообразных и ошибочных решений об осуществлении ОРМ, заведении дел оперативного учета. Руководитель оперативного подразделения анализирует поступившую информацию и принимает решение о необходимости и целесообразности осуществление каких-либо активных действий. Особому контролю необходимо подвергать информацию на основании которой формируется решение о проведении ОРМ, ограничивающего конституционные права граждан. Руководитель

¹ Лапин Е.С, Михайлова Ю.Н. Краткий курс теоретических основ оперативно-розыскной деятельности. М., 2006. С. 132.

оперативного подразделения на основании предоставленной информации принимает решение о необходимости ходатайства перед судом о проведении соответствующего ОРМ.

Данный вид контроля имеет очень важное значение, так как исполненный должным образом превентивный контроль позволяет избежать негативных последствий и соответственно позволяет экономить силы и средства, которые будут затрачены на устранение негативных последствий.

А.Г. Маркушин утверждает: «оперативный (текущий) контроль содержит в себе направляющие и фильтрующие характеристики. Он применяется от начала целеустремленных действий и до достижения желаемого результата. При этом постоянно измеряется и оценивается состояние проведения оперативно-розыскных действий.

Данный контроль традиционно является прерогативой непосредственного руководителя оперативного подразделения. Его суть заключается в сопровождении, то есть наблюдении за ходом мероприятий с целью оказания необходимой помощи и своевременного содействия исполнителям. При этом наиболее сложные и ответственные действия фильтруются, а при необходимости корректируются или даже приостанавливаются в зависимости от реального риска нарушения закона или существенных изменений, исключающих целесообразность их продолжения.

Последующий (заключительный) контроль реализуется после того, как работа завершена или истекло отведенное для нее время. Цель данного контроля заключается в оценке степени реализации оперативно-розыскных задач, эффективности применяемых оперативно-розыскных мероприятий.

Ключевыми направлениями системы оценок деятельности оперативно-розыскных органов являются: повышение защищенности граждан, общества и государства от преступных посягательств, восстановление справедливости и нарушенных прав.

Формирование оценок производится на основе устанавливаемых нормативными правовыми актами критериев и показателей, которые характеризуют результативность, качество и законность деятельности органов, осуществляющих ОРД, по выполнению возложенных на них обязанностей.

В их число входят результаты выявления тяжких и особо тяжких преступлений, предупреждение и раскрытие противоправных деяний, розыск скрывающихся преступников, эффективность оказания помощи и содействия в расследовании, работа по возмещению причиненного ущерба, по раскрытию преступлений прошлых лет, производство по которым приостановлено, деятельность подразделений по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите»¹.

Ведомственный контроль в повседневной деятельности осуществляется руководителями оперативных подразделений в форме заслушивания по делам оперативного учета на предмет осуществления ОРМ по раскрытию конкретного преступления, по сбору информации на конкретное лицо. Оперативные сотрудники излагают всю имеющуюся информацию по конкретному делу оперативного учета, предлагают план и порядок осуществления, соответствующего ОРМ, обосновывают целесообразность его проведения. Докладывают о проделанной работе по данному делу оперативного учета, о запланированной в дальнейшем деятельности.

По итогу заслушивания дел оперативного учета составляется протокол ДОУ. Начальник оперативного подразделения может в результате заслушивания доклада сотрудников дать соответствующие указания по ДОУ, назначает сроки осуществления ОРМ, устанавливает, когда должен быть осуществлен доклад по делу оперативного учета, также он может назначить время повторного заслушивания ДОУ, принимает решение о необходимости межведомственного сотрудничества, определяет методику осуществления

¹ Маркушин А.Г. Оперативно-розыскная деятельность: учебник для академического бакалавриата. С. 283.

ОРМ, порядок организационных и тактических действий дает необходимые рекомендации. Также, начальник оперативного подразделения по запросу оперативных сотрудников ходатайствует перед судом о необходимости проведения ОРМ, которое ограничивает конституционные права и свободы граждан.

В ходе реализации ведомственного контроля на практике возникают некоторые проблемы. Например, законодательством не конкретизирован порядок и периодичность проверки дел оперативного учета, данный пробел увеличивает значение субъективного фактора, то есть качество проверки будет напрямую зависеть от руководителя оперативного подразделения. Данный законодательный пробел может привести к формальности ведомственного контроля чего допускать, конечно же, нельзя иначе это может привести к серьезным последствиям, например, таким как осуществление ОРМ с нарушением законодательства, что неизбежно приведет к нарушению и ущемлению конституционных прав и свобод граждан. По данному вопросу было проведено анкетирование сотрудников ОВД. Большинство опрошенных сотрудников, а именно 65 %, высказали мнение о том, что необходимо регламентировать в законодательстве порядок и периодичность проверки дел оперативного учета

Для практического подтверждения данной позиции необходимо обратиться к судебной практике, чтобы наглядно убедиться, что проблемы в сфере ведомственного контроля действительно существуют. Наглядным примером в данном случае является приговор Полярнозоринского районного суда Мурманской области. В данном решении суд установил, что А.С. Чепелев являясь сотрудником оперативного подразделения, раскрывал преступление, потерпевшей по которому являлась гражданка Н. В ходе проведения оперативных мероприятий, сотрудник потребовал передать ему мобильный телефон, принадлежащий Н. После чего Н, доверяя сотруднику полиции, передала ему указанный телефон. Подсоединив данный мобильный телефон к своему служебному компьютеру, А.С. Чепелев обнаружил, что на

нем хранятся изображения и видеоматериалы, составляющие личную тайну потерпевшей, и под предлогом приобщения данных файлов к материалам дела, решил незаконно скопировать их на свой служебный компьютер для личного просмотра. Таким образом, А.С. Чепелев воспользовавшись своим служебным положением, совершил незаконное собирание сведений о частной жизни Н, составляющих её личную и семейную тайну, без её согласия. Исходя из вышеизложенного, судом был вынесен приговор по части 2 статьи 137 УК РФ в виде лишения права занимать должности, связанные с осуществлением функций представителя власти, сроком на 3 (три) года¹.

Таким образом, на наш взгляд, в законодательство необходимо внести нормы, которые будут конкретизировать порядок и периодичность проверки дел оперативного учета, устанавливать сроки проверки и повторность проверок. Данные нормы позволят урегулировать проблемные вопросы и исключить формальность ведомственного контроля. Он будет всесторонне направлен на проверку законности и целесообразности осуществления ОРД.

Достаточно дискуссионным вопросом является безынициативность института ведомственного контроля. В юридической науке многие ученые занимаются разработкой и исследованием данного вопроса. Чтобы оценить реальность существования данной проблемы необходимо подвергнуть системному анализу институт ведомственного контроля. Ученые теоретики апеллируют тем фактом, что руководители оперативных подразделений в рамках контроля осуществляют, только те минимальные мероприятия, которые предписаны им законодательством, не принимая должных мер по совершенствованию контроля и его расширению в рамках закона.

Если обратиться к данному вопросу уже с практической точки зрения, то можно сделать вывод, что выполнение тех минимальных требований законодательства к осуществлению мероприятий по контролю вполне

¹ Приговор Полярнозоринского районного суда Мурманской области по делу № 1-47/2017 от 14 декабря 2017 года. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения 15.05.2020).

достаточно, так как ведомственный контроль осуществляется повседневно. Руководитель оперативного подразделения наделен достаточным количеством правовых инструментов для поддержания ситуации на должном уровне. Инициатива в некоторых случаях может носить и отрицательный характер, тем самым сказаться на качественности, продуктивности работы оперативного подразделения, что в свою очередь приведет к снижению эффективности борьбы с преступностью.

Таким образом, инициатива при осуществлении ведомственного контроля может иметь место только в тех ситуациях, когда этого требует объективная действительность. ОРД в силу своей специфичности централизована. Контроль за данной сферой осуществляется довольно широким кругом лиц и поэтому говорить о безынициативности контроля не совсем уместно.

Еще одним актуальным и обсуждаемым вопросом в юридической науке является вопрос о введении института общественного контроля за ОРД. Ученые, которые выступают за введение данного института, приводят доводы о том, что работа подавляющего большинства государственных органов подвержена общественному контролю и это приносит свои плоды. Повышается уровень законности при осуществлении деятельности соответствующих органов. Но если рассматривать институт общественного контроля применительно к ОРД, то можно найти несколько веских причин почему данный институт не может быть введен. Во-первых, ОРД это достаточно специфичная сфера деятельности она строится на принципе конспирации, тактика и организация осуществления ОРМ является государственной тайной. Во-вторых, лицо для осуществления общественного контроля должно обладать хотя бы некоторым объемом знаний для осуществления контроля. В-третьих, данный институт может снизить качественность и продуктивность осуществления ОРД, что в итоге приведет к снижению эффективности в борьбе с преступностью. Также по данному вопросу было проведено анкетирование сотрудников ОВД. Подавляющее

большинство сотрудников, а именно 95 % опрошенных, высказало мнение о том, что нет необходимости введения института общественного контроля за оперативно-розыскной деятельностью.

Таким образом, данная проблема может рассматриваться только в теории, на практике введение данного института невозможно и в этом нет абсолютно никакой необходимости.

Подводя итог можно сделать вывод о том, что ведомственный контроль является наиболее системным и всеобъемлющим по отношению к иным видам контроля. Он служит надежной гарантией успешного решения органами внутренних дел задач ОРД. Это единственный вид контроля, который осуществляется повседневно, поэтому его значение очень важно.

За счет ведомственного контроля достигаются не только цели и задачи ОРД, которые стоят перед ОВД, но и достигается обеспечение законности при осуществлении ОРД. Права и свободы человека в Российской Федерации являются высшей ценностью, поэтому руководители оперативных подразделений и аппаратов по средствам ведомственного контроля обеспечивают соблюдение прав и свобод граждан при осуществлении ОРД оперативными подразделениями.

В.Ю. Алферов, в своей работе утверждает: «ведомственный контроль представляет собой управленческую деятельность руководителей правоохранительных ведомств, наделенных оперативно-розыскными полномочиями, а также руководителей их оперативных аппаратов по организации и непосредственному осуществлению внутренних проверок соблюдения законности в деятельности подчиненных должностных лиц, непосредственно реализующих оперативно-розыскные меры, в целях эффективного решения стоящих перед ними задач, обеспечения прав и свобод граждан»¹.

Руководитель оперативного подразделения обладает административными полномочиями и может вмешаться в оперативный

¹ Алферов В.И. Правовые основы оперативно-розыскной деятельности. С. 187.

процесс на любой стадии, пресечь незаконные действия оперативных сотрудников, наложить на них дисциплинарное взыскание. Также руководитель оперативного подразделения обладает правом определения тактических и организационных основ осуществления ОРМ, давать указания по существу ДОУ, которые обязательны для исполнения, давать иные рекомендации по организации ОРД.

Система законодательства, которая регулирует ведомственный контроль за ОРД не является идеальной в ней имеются существенные проблемы. В частности, остается не регламентированным нормами законодательства порядок и содержание ведомственного контроля за ОРД в органах внутренних дел, не конкретизирован порядок и периодичность проверки дел оперативного учета. Законодательная регламентация данных положений позволила бы, несомненно, упорядочить и оптимизировать ведомственный контроль за ОРД, повысить эффективность контроля и устранить существующие проблемы в организации контроля и в целом повысить уровень законности при осуществлении ОРД.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что существующая система ведомственного контроля является достаточно продуктивной и направленной на достижение целей и задач ОРД. Но при этом существуют некоторые проблемы, которые снижают эффективность контроля. Путем законодательного урегулирования сложившихся проблем можно добиться более высоких показателей по результативности, качеству и законности деятельности органов, осуществляющих ОРД и по выполнению возложенных на них обязанностей.

1.3 Судебный контроль за оперативно-розыскной деятельностью

Институт судебного контроля сформировался в начале 90-х годов прошлого века. Введение данного института в российскую правовую систему было обусловлено переориентацией законодательства на западный тип. Российское государство стало позиционировать себя как современное

правовое, демократическое государство. Институт судебного контроля является неотъемлемой частью данной правовой системы. Одним из ключевых направлений судебной реформы явилось установление судебного контроля за законностью применения мер процессуального принуждения и расширение возможностей по обжалованию в судебном порядке неправомερных действий должностных лиц, которые наделены полномочиями, в том числе и на осуществление ОРД.

В процессе реализации целей и задач ОРД необходимо не забывать о том, что данная деятельность может осуществляться только при соблюдении конституционных прав и свобод граждан. Ограничение прав, свобод и законных интересов граждан осуществляемое в ходе ОРД должно иметь законный характер. В этой связи необходимо отметить, что в ОРД невозможно обойтись без приоритета общего над частным. Осуществление ОРМ является важнейшим инструментом борьбы с преступностью. С целью ограничения конституционных прав граждан в российское законодательство был введен институт судебного контроля. По средствам санкционирования ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан суд придает данным действиям законный характер. С помощью судебного контроля органы, осуществляющие ОРД соблюдают многочисленные нормы и предписания связанные с правом лица на неприкосновенность частной жизни.

А.С. Федоров в своей научной работе утверждает: «на сегодняшний день вопрос о природе судебного контроля, его месте и роли как в пределах уголовного процесса, так и в ОРД остается дискуссионным. Единства мнений в данном случае сложно найти даже среди представителей одной отрасли права. Так, часть ученых полагает, что судебный контроль надлежит рассматривать в качестве самостоятельного вида судебной деятельности, особой судебной функции, которая носит второстепенный, вспомогательный характер по отношению к функции осуществления правосудия, поскольку целью судебного контроля является не разрешение уголовного дела по существу, а всего лишь обеспечение возможности его законного

рассмотрения в будущем. Другие же напротив сходятся во мнении, что судебный контроль есть ничто иное как форма осуществления правосудия»¹.

Таким образом, если рассматривать судебный контроль, применительно к сфере ОРД, то он есть ничто иное, как осуществляемая судьями соответствующего уровня процедура проверки соответствия ФЗ «Об ОРД» принятым решениям и действиям должностных лиц ОРО, в целях разрешения процессуально-правовых вопросов их законности и обоснованности, основное назначение судебного контроля заключается в защите прав и законных интересов человека и гражданина, а также обеспечение законности при осуществлении ОРД.

Основные права и свободы человека и гражданина закреплены в Конституции РФ, определены общепризнанными нормами и принципами международного законодательства. Ключевые из них: право на неприкосновенность, тайну частной жизни, тайну телефонных переговоров.

ФЗ «Об ОРД» содержит статью 9, которая устанавливает основания и порядок судебного рассмотрения материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении ОРМ.

А.Г. Маркушин утверждает: «оперативно-розыскным законом в соответствии с Конституцией РФ приведен исключительный (исчерпывающий) перечень конституционных прав человека и гражданина, которые могут быть ограничены в ходе ОРД. К данным правам относятся: тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической или почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища. Кроме того, судебный контроль обязателен при проверке обоснованности решений руководителей органов, осуществляющих ОРД, на проведении указанных ОРМ без судебного разрешения в случаях, которые не терпят отлагательства и которые могут привести к совершению тяжкого или особо тяжкого преступления, а также

¹ Федорова А.С. Особенности судебного контроля за оперативно-розыскной деятельностью // Вопросы российской юстиции. 2019. № 1. С. 700.

при наличии данных о событиях и действиях (бездействиях), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности России»¹.

С ходатайством в суд обращается руководитель ОРО. Он выносит мотивированное постановление об необходимости осуществления соответствующего оперативно-розыскного мероприятия, ограничивающего конституционные права граждан. Постановление должно содержать правовые основания и фактические данные о преступной деятельности соответствующего лица.

«Судья рассматривает материалы, поступившие из органов осуществляющих ОРД, единолично и незамедлительно, он не вправе отказать в рассмотрении данных материалов. Если судья нуждается в дополнительных сведениях относительно преступной деятельности лица, то он вправе их истребовать от органа, ходатайствующего о проведении ОРМ, ограничивающего конституционные права граждан (за исключением сведений о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках и о лицах, оказывающим им содействие на конфиденциальной основе, а также об организации и тактике проведения ОРМ)»².

Е.Л. Никитин утверждает: «на основании рассмотрения материалов, представленных органом, осуществляющим ОРД, судья санкционирует проведение соответствующего ОРМ, ограничивающего конституционные права граждан, либо отказывает в его осуществлении, о чем выносит мотивированное постановление. Данное постановление заверяется печатью, выдается инициатору проведения оперативно-розыскного мероприятия, вместе с ним возвращаются все предоставленные судье материалы»³.

¹ Маркушин А.Г. Оперативно-розыскная деятельность: учебник для академического бакалавриата. С. 278.

² Там же. С. 279.

³ Никитин Е.Л. Законность проведения оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан // Криминалист. 2011. № 1. С. 103.

Кроме того, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» подчеркивается, что стоит обратить особое внимание судов на то, что результаты оперативно-розыскных мероприятий, связанных с ограничением конституционного права граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, а также с проникновением в жилище против воли проживающих в нем лиц (кроме случаев, установленных федеральным законом), могут быть использованы в качестве доказательств по делам, лишь когда они получены по разрешению суда на проведение таких мероприятий и проверены следственными органами в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством¹.

А.Г. Маркушин утверждает: «срок действия, вынесенного судьей постановления, исчисляется в сутках со дня его вынесения, как правило, с указанием искомого органом срока. Но в любом случае срок действия постановления не должен превышать шести месяцев. При этом стоит отметить, что течение срока не прерывается. При необходимости его продление, судья выносит решение на основании предоставленных материалов, то есть действует первоначальный порядок получения разрешения на проведение ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан»².

В случае если судья отказал в проведении испрашиваемого оперативно-розыскного мероприятия, то орган, осуществляющий оперативно-розыскную деятельность, вправе обратиться по этому же вопросу в вышестоящий суд в соответствии с частью 6 статьи 9 ФЗ «Об ОРД». Также у сотрудника оперативного подразделения, ходатайствующего о проведении оперативно-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» от 31.10.1995 № 8 (ред. от 03.03.2015) // Российская газета. № 247. 1995.

² Маркушин А.Г. Оперативно-розыскная деятельность: учебник для академического бакалавриата. С. 280.

розыскного мероприятия, которое ограничивает конституционные права граждан есть возможность в случае отказа суда санкционировать осуществление соответствующего ОРМ, обратиться в суд с повторным ходатайством, но уже с более полным объёмом информации о преступной деятельности лица в отношении, которого инициируется проведение оперативно-розыскного мероприятия.

Ключевым направлением деятельности суда в сфере ОРД является создание условий для обеспечения конфиденциальности сведений, которые сотрудники оперативных подразделений предоставляют суду для санкционирования запрашиваемого ОРМ, которое ограничивает конституционные права граждан. В соответствии с частью 7 статьи 9 ФЗ «Об ОРД» функция по созданию данных условий возложена на руководителей суда.

С.В. Зуев в своей работе говорит: «обеспечение защиты данных сведений подразумевает наличие системы организационных и иных мероприятий, важным звеном которых выступает создание условий для надежной защиты сведений. Законодатель возложил обязанность по созданию этих условий на руководителей судебных органов, то есть прежде всего на представителей соответствующих судов (районного, областного и других судов). Председатель соответствующего суда обязан разъяснить судьям, которые должны рассматривать материалы, поступившие от ОРО, необходимость неразглашения сведений, ставших им известными, а также сохранения в тайне существа принятого ими решения.

Руководители отвечают и за то, чтобы рассмотрение ходатайства проводилось в условиях, исключающих ознакомление с ним посторонних лиц, а также их несанкционированный выход из владения уполномоченными на то должностными лицами. Нельзя, например, поручать машинистке и другим лицам вспомогательного персонала оформление принятого судьей

решения в том числе распечатку на пишущей машинке или компьютере, заверение постановления гербовой печатью»¹.

А.Ю. Шумилов утверждает: «в ФЗ «Об ОРД» содержится ряд положений, которые позволяют судье реализовывать свои права:

1. Судья вправе разрешить или отказать проведение ОРМ.
2. Судья вправе продлить срок действия постановления об ограничении прав лица.
3. По требованию судьи ему могут предоставляться дополнительные материалы, касающиеся оснований для проведения ОРМ.
4. Судья в особом случае может обязать ОРО предоставить заявителю сведения, предусмотренные частью 4 статьи 5 ФЗ «Об ОРД».
5. Судья вправе потребовать от ОРО предоставить оперативно-служебные документы, содержащие информацию о сведениях, в предоставлении которых было отказано заявителю»².

К тому же, результаты ОРД, которые приобщены к уголовному делу могут стать предметом рассмотрения в апелляционной, кассационной или надзорной инстанции в случае обжалования приговора или иного судебного акта.

Благодаря судебному контролю возможно поддерживать баланс интересов граждан, которые вовлечены в ОРД, общества и государства. Сотрудник оперативного подразделения обязан предоставить суду необходимые обоснования для проведения ОРМ, которое ограничивает конституционные права граждан. В полномочия суда входит оценка предоставленных сведений о противоправной деятельности лица. Суд разрешает либо запрещает осуществление запрашиваемого ОРМ. Также суд вправе истребовать дополнительные сведения, свидетельствующие о противоправной деятельности лица. Данные меры являются действенным

¹ Зуев С.В. Основы оперативно-розыскной деятельности: курс лекций. М., 2018. С. 164.

² Шумилова А.Ю. Оперативно-розыскная деятельность. М., 2004. С. 848.

средством защиты прав, свобод и законных интересов граждан от возможных ограничений со стороны органов и должностных лиц осуществляющих ОРД.

Органы прокуратуры не наделены правовыми средствами, которые могут влиять на результат принятия судом решения о санкционировании ОРМ, ограничивающего конституционные права граждан. Таким образом, законодатель в данном вопросе первостепенную и ведущую роль отвел именно суду. Поэтому стоит более подробно рассмотреть сущность судебного контроля в оперативно-розыскном процессе.

Позиция относительно судебного контроля за ОРД в научном сообществе не является однозначной. К примеру, если мы обратимся к мнению Н.С. Железняк, который считает, что контрольная функция суда фактически отсутствует. Он считает, что такая функция – это не более, чем вымысел отдельных правоведов, который не имеет под собой не теоритической не практической обоснованности. Это лишь жалкие попытки выдать желаемое за действительное. По мнению ученого, контрольная функция суда должна в обязательном порядке иметь под собой законодательное закрепление, так как контролирующий орган непосредственно вмешивается в деятельность подконтрольного объекта. Если мы перенесем это на рассматриваемую нами сферу, то есть сферу ОРД, то суд не может прекратить осуществление начавшегося ОРМ, или напротив предложить эффективный вариант его проведения¹.

С аргументами Н.С. Железняк спорить сложно, И.А. Одношевин в своей работе говорит: «действительно, суд не обладает правом осуществления постоянного контроля над ОРД: это функция ведомственного контроля. Суд никаким образом не может влиять на решения, принимаемые должностными лицами органа, осуществляющего ОРД, и тем более, вмешиваться в сам процесс ОРД. Суд не дает разрешений на применение

¹ Железняк Н.С. О проблемах законодательного регулирования судебного ограничения конституционных прав граждан в оперативно-розыскной деятельности // Оперативник (сыщик). 2009. № 1 (18). С. 23.

технических средств и в организационно-тактические вопросы проведения ОРМ не вникает»¹. Но в данном случае в этом и нет необходимости, так как если суд будет наделен данными полномочиями, то возможен конфликт интересов при осуществлении ведомственного и судебного контроля. Может произойти подмена одного вида контроля другим, чего допускать конечно нельзя. Поэтому, на наш взгляд, мнение Н.С. Железняка имеет место быть, но может быть рассмотрено только в теории, так как в практической деятельности выносимые им на рассмотрение аспекты осуществления контроля за ОРД находятся в ведении органов и должностных лиц, осуществляющих ведомственный контроль за ОРД. Исходя из этого можно сделать вывод, что данная сфера деятельности уже урегулирована законодательством и в дополнительном контроле не нуждается.

«Однако мнение об отсутствие законодательного закрепления контрольной функции суда, вряд ли следует полностью отрицать. Нельзя не указать на то, что суд наделен правом рассмотрения ходатайств руководителей органов, осуществляющих ОРД, об ограничении конституционных прав граждан и принятия решений по ним. Реализуя эту функцию, суд фактически осуществляет независимую проверку обоснованности решения, принятого руководителем органа, осуществляющего ОРД, являясь гарантом защиты конституционных прав граждан от возможных нарушений. К тому же, суд при рассмотрении жалоб на действия и решения должностных лиц органа, осуществляющего ОРД, фактически устанавливает соответствие таких действий (решений) закону.

Кроме того, в связи с закрытым характером ОРД, строго ограниченным кругом лиц, посвященных в детали противоправной деятельности лица, в отношении которого проводятся ОРМ, а также прямой заинтересованностью должностных лиц, осуществляющих ведомственный контроль, в успешном

¹ Одношевин И.А. Судебный контроль - гарантия конституционных прав граждан, вовлеченных в сферу оперативно-розыскной деятельности // Юрист-правовед. 2018. № 4. С. 189.

результате проведения ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан, ведомственный контроль может не всегда осуществляться объективно. Проверка мотивированности ходатайств об ограничении конституционных прав граждан, судом осуществляется своеобразная независимая проверка качества ведомственного контроля.

Ходатайство должно содержать конкретные данные, касающиеся оснований проведения ОРМ, позволяющие сделать вывод о причастности лица к преступной деятельности, должны быть исключены общие фразы, указывающие только на пункт ФЗ «Об ОРД», в соответствии с которым возможно проведение ОРМ. Рассмотрение судом таких ходатайств не должно носить формальный характер, именно от мотивированности ходатайства должно зависеть решение, принимаемое судом, поэтому суд имеет возможность в соответствии с частью 4 статьи 9 ФЗ «Об ОРД» запросить дополнительные материалы, касающиеся оснований для проведения оперативно-розыскных мероприятий, либо отказать в удовлетворении ходатайства»¹.

Выделенные функции суда иначе, как контрольными над ОРД, назвать сложно. Поэтому можно с уверенностью сказать, что судебный контроль при осуществлении ОРД, имеет место быть несмотря на отсутствие его законодательного закрепления.

Для того, чтобы иметь полное представление о данных проблемах необходимо обратиться к постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 года № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»² и к Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами

¹ Одношевин И.А. Судебный контроль - гарантия конституционных прав граждан, вовлеченных в сферу оперативно-розыскной деятельности. С. 190.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 1 (ред. от 29.11.2016) «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Российская газета. № 27. 2009.

Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»¹ в них указываются, какие жалобы должны быть рассмотрены в порядке ст. 125 УПК РФ, а какие – в порядке статьи 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации².

В указанных постановлениях Пленума ВС РФ было немало недостатков, в некоторых случаях Пленум устанавливал единую процедуру обжалования, например, в порядке статьи 125 УПК РФ обжалуются решения и действия должностных лиц, органов, осуществляющих ОРД, по выявлению, пресечению преступлений, вне зависимости от факта наличия возбужденного уголовного дела. В других случаях обжалуются решения и действия должностных лиц, органов, осуществляющих ОРД, при проверке поступивших заявлений и иных сообщений о совершенном или готовящемся преступлении в порядке выполнения поручения следователя, руководителя следственного органа и органа дознания, Пленум определял порядок обжалования, принимая во внимание факт наличия возбужденного уголовного дела.

«В.А. Гусев, исходя из позиции Пленума ВС РФ, предлагал в качестве критерия процедур обжалования взять основания проведения ОРМ. Жалобы на осуществление ОРМ, проведенных по основаниям, указанных в части 1 статьи 7 ФЗ «Об ОРД», В.А. Гусев предлагал рассматривать в порядке статьи 125 УПК РФ, так как в таком случае ОРД направлена на обеспечение уголовно-правовых и уголовно-процессуальных задач.

В порядке статьи 218 КАС РФ ученый предлагал рассматривать жалобы на осуществление ОРМ, проведенных по основаниям, указанным в части 2 статьи 7 ФЗ «Об ОРД», так как эти основания не связаны с выявлением и раскрытием преступлений.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. № 222. 2016.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 24.03.2020) // Российская газета. № 49. 2015.

Если прибегнуть к анализу статьи 125 УПК РФ, то можно сделать вывод о том, что данная статья не может применяться при обжаловании действий и решений сотрудников осуществляющих ОРД. Это объясняется прежде всего тем, что данная статья регламентирует порядок обжалования действий и решений органов и должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование. Согласно статье 21 УПК РФ органы и должностные лица, осуществляющие ОРД не относятся к органам осуществляющим уголовное преследование.

Для того чтобы избежать недопонимание среди граждан необходимо рассматривать жалобы в данной сфере по средствам единого судопроизводства. Возможность обжалования действий и решений органов и должностных лиц осуществляющих ОРД должна носить реальный, а не декларативный характер.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в рамках статьи 125 УПК РФ могут быть обжалованы только поручения следователя и дознавателя. Но если разбирать механизм взаимодействия органов, осуществляющих предварительное следствие и ОРД, то можно прийти к объективному выводу о том, что органы осуществляющие предварительное следствие не могут давать поручение о проведении конкретного ОРМ. Исходя из этого можно сделать вывод о том, что жалобу подать можно, но шанс ее удовлетворения равен нулю, так как вред конституционным правам граждан причиняет деятельность органов осуществляющих ОРД, а не постановление следователя или дознавателя.

В связи с этим представляется целесообразным предусмотреть в ФЗ «Об ОРД» порядок и детальную процедуру обжалования действий и решений, органов осуществляющих ОРД, или разработать ведомственный приказ. Приказ обязательно должен носить открытый характер, так как в данном случае затрагиваются конституционные права граждан, и они должны быть осведомлены о механизме своих действий в случае нарушения, ущемления их конституционных прав. Данные поправки в законодательство

позволят упорядочить процесс рассмотрения жалоб и позитивно отразится на гарантиях защиты конституционных прав граждан, вовлеченных в сферу ОРД.

Подводя итог рассмотрению вопросов, связанных с осуществлением судебного контроля за ОРД, важно отметить, что его роль в системе контроля за ОРД достаточно велика, так как судебный контроль выступает гарантом соблюдения конституционных прав и свобод граждан при осуществлении ОРД. От решений, принятых судьями зависит правомерность и целесообразность осуществления ОРМ ограничивающих конституционные права граждан. При вынесении постановления о санкционировании того или иного ОРМ судья должен всесторонне и объективно рассмотреть правовые основания и аргументацию, которые приводит ОРО. Развитие правового регулирования судебного контроля должно являться одним из приоритетных направлений совершенствования оперативно-розыскного законодательства в целом.

Нельзя допустить, чтобы судебный контроль за ОРД превратился в формальную процедуру. Поэтому необходимо более четко детализировать существующие положения законодательства, посвященные судебному контролю за ОРД и разработать новые, которые бы позволили полно и всесторонне регламентировать данную сферу деятельности.

Для решения данной проблемы необходимы действенные меры к примеру, возможно издать нормативно-правовой акт, который бы устанавливал механизм обжалования судебных решений, которые санкционируют осуществление ОРМ, ограничивающие конституционные права граждан. На данный момент такой механизм отсутствует и это является достаточно весомой проблемой, так как в компетенцию вышестоящих судов не входит рассмотрение жалоб и заявлений на решение суда, которое санкционирует осуществление соответствующего ОРМ.

Яркой иллюстрацией данной проблемы служит Определение Конституционного Суда РФ от 8 февраля 2007 г. № 128-О-П «Об отказе в

принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мартиросяна Ованеса Борисовича на нарушение его конституционных прав статьей 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»¹. Суть данной жалобы заключается в том, что при ознакомлении с материалами уголовного дела по окончании предварительного следствия гражданину О.Б. Мартиросяну стало известно о проведении в отношении него ОРМ, разрешение на которые было дано постановлением судьи Волгоградского областного суда. Данное постановление как подписанное не тем судьей, который был назван во вводной части постановления, и принятое с некоторыми другими нарушениями закона, было обжаловано О.Б. Мартиросяном в Верховный Суд РФ, который возвратил жалобу без рассмотрения со ссылкой на то, что ФЗ «Об ОРД» не предусматривается возможность обжалования такого рода судебных решений.

Для того чтобы всесторонне оценить проблему отсутствия механизма обжалования решений суда о санкционировании ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан необходимо прибегнуть к анализу судебной практики. Согласно справке о результатах изучения судебной практики рассмотрения судами Саратовской области материалов, не содержащих государственную тайну, по ходатайствам органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, об ограничении конституционных прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, на неприкосновенность жилища за 1-е полугодие 2018 года.

Согласно ФЗ «Об ОРД», материалы по обращениям уполномоченных органов должны быть рассмотрены судами на основе принципов конспирации и секретности с целью уважения и соблюдения прав и свобод

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 08.02.2007 № 128-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мартиросяна Ованеса Борисовича на нарушение его конституционных прав статьей 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» // СПС Консультант Плюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_68049/ (дата обращения 01.04.2020).

человека, и гражданина, а также выполнения задач ОРД. Материалы должны быть рассмотрены судьей единолично, незамедлительно, отказ в их рассмотрении не допускается, судебное решение на право проведения отдельных ОРМ и поясняющие его материалы хранятся только в органах, обратившихся в суд.

Таким образом, материалы по обращениям уполномоченных органов в порядке ФЗ «Об ОРД» (до возбуждения уголовного дела) в судах должны быть зарегистрированы в соответствующем журнале и храниться не должны. Вместе с тем, значительное количество судов Саратовской области такие материалы хранили и представили для изучения. Материалы представили Ершовский, Калининский, Краснокутский, Саратовский, Татищевский, Волжский, Заводской, Кировский, Петровский районные и городские суды. Представленные судами материалы позволили установить также нарушения при их рассмотрении.

Судами области имело место рассмотрение материалов в судебных заседаниях (открытых, закрытых), с участием секретаря судебного заседания, прокурора, иногда судебное заседание назначалось с извещением участвующих лиц. Законом не предусмотрено рассмотрение материалов данной категории в рамках судебного разбирательства, поэтому подготовительные действия к судебному заседанию невозможны. В связи с чем, принципы открытости, гласности и состязательности сторон применены быть не могут¹. Данные действия суда противоречат требованиям ФЗ «Об ОРД», что недопустимо.

Так, в закрытом судебном заседании с участием прокурора в Петровском городском суде (судья Р) были рассмотрены материалы о получении судебного решения на проведение ОРМ «наведение справок» (материалы №: 14-2/2018, 14-14/2018, 14-15/2018 о получении сведений в

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 14.07.1998 № 86-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно - розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой» // Российская газета. № 152. 1998.

ПАО «Сбербанк России», ПАО «Мобильные ТелеСистемы»), в Ершовском районном суде (судья А) материал о получении судебного решения на ОРМ получении сведений в ПАО «Сбербанк России»).

В Кировском районном суде города Саратова (судьи К, Н, Г) (материалы №: 14-294/18, 14-76/18, 14-770/18), Калининском районном суде (судья В) (материал № 14-3-11/18) рассматривались материалы без проведения судебного заседания судьей единолично, вместе с тем хранились в суде.

В Волжском районном суде города Саратова (судьи С, В, К, Н) рассматривались материалы в закрытом судебном заседании с участием секретаря судебного заседания (материалы № 3/7-273/18, 3/7-14/18, 3/7-4/18 о получении сведений из банков)¹.

Исходя из анализа судебной практики можно сделать вывод о том, что нарушений при принятии решений судами о санкционировании ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан более чем достаточно. Введение в законодательство механизма обжалования и пересмотра судебных решений, санкционирующих проведение ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан, которые приняты с нарушением законодательства позволило бы защитить права, свободы и законные интересы граждан. Также необходимо закрепить полномочия прокурора по оспариванию, опротестованию или внесению представлений таких судебных решений в ФЗ «Об ОРД».

«Еще одним механизмом, нуждающемся в правовой регламентации, является, процедура рассмотрения оперативно-служебных документов об ограничении конституционных прав граждан, поступающих от органов,

¹ Справка о результатах изучения судебной практики рассмотрения судами Саратовской области материалов, не содержащих государственную тайну, по ходатайствам органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, об ограничении конституционных прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, на неприкосновенность жилища, за 1-е полугодие 2018 года. URL: http://oblsud.sar.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=10202 (дата обращения 15.05.2020).

осуществляющих ОРД. В действующем законодательстве данный механизм четко не прописан. Нормы, которые закреплены в статье 9 ФЗ «Об ОРД» определяют порядок судебного рассмотрения таких материалов в самом общем виде. Многие в этой процедуре отнесено к усмотрению самих судей и представителей органов, выступающих инициаторами проведения ОРМ»¹.

Одним из перспективных направлений развития института судебного контроля за ОРД является введения должности федерального следственного судьи. Данная мера позволит повысить уровень осуществления судебного контроля за предварительным следствием и ОРД. Данная должность давно практикуется в западных странах. И по данным аналитических отчетов довольно успешно. Введение данной должности позволило бы повысить квалифицированность судей в вопросах, связанных с ОРД. Следственный судья будет обладать более обширным объемом практических и теоретических знаний в сфере оперативно-розыскной теории, что в конечном итоге позволит достичь главной цели – увеличению уровня законности при осуществлении ОРД. Деятельность следственного судьи будет также способствовать достижению целей и задач ОРД.

Безусловно, данное направление является весьма перспективным, но следует рассмотреть те средства, которые понадобятся для построения соответствующей системы. Чтобы данный механизм осуществлял свою деятельность эффективно и без сбоев в работе. Для введения института следственных судей необходима не только соответствующая правовая база, но и материальная основа. Поэтому, вопрос о введение института следственных судей на данный момент в юридической науке является весьма дискуссионным.

На данный момент вопрос об интеграции института следственных судей в российское законодательство бурно обсуждается в науке уголовного процесса России. Введение данного института должно осуществляться по

¹ Никитин Е.Л. Судебный контроль в сфере оперативно-розыскной деятельности: за и против. С. 242.

эволюционной схеме, на первом этапе необходимо создать рабочую группу, которая будет состоять из должностных лиц органов государственной власти, в нее также должны входить представители законодательных органов и ученые юристы. В рамках деятельности рабочей группы необходимо разработать исходные положения законодательства, которые будут устанавливать правовые основы регулировать деятельность института следственных судей. Вторым этапом будет осуществление правового эксперимента, для того, чтобы понять, нужны ли такие изменения и насколько они обоснованы. Так, в рамках эксперимента удастся выяснить возможные проблемные вопросы, определить влияние института на уголовное судопроизводство в целом, а также выделить задачи и функции, возлагаемые на него. И на заключительном этапе необходимо подвести итоги проведенного правового эксперимента, сформулировать выводы, систематизировать полученные результаты и сформировать объективное решение о необходимости введения института следственных судей в законодательство России.

Исходя из изложенного, можно сделать следующие выводы:

1. Значение судебного контроля в сфере оперативно-розыскной деятельности состоит в том, что суд является средством охраны, защиты конституционных прав и свобод граждан и в тоже время обеспечивает осуществление задач ОРД. Конечной целью судебного контроля является защита личности, ее прав и свобод, то есть приоритетным направлением является реализация правозащитной функции, что соответствует статьям 2, 18, 46 и 52 Конституции РФ.

2. Оценивая фактическое состояние института судебного контроля в ОРД, можно сделать вывод, что это направление, безусловно, нуждается в дальнейшем законодательном развитии и совершенствовании. «Государство будет считаться сильным, если оно не только обладает легитимными средствами предупреждения преступности, но и вместе с тем может их применять на основе соизмерения государственной необходимости защиты

субъективных прав и законных интересов личности и общества»¹. Поэтому предлагаю вновь вспомнить о системе судебного следствия в ее первоначальном виде, где федеральный следственный судья может осуществлять судебный контроль за оперативно-розыскной деятельностью. Также в ФЗ «Об ОРД» необходимо закрепить полномочия прокурора по оспариванию, опротестованию или внесению представлений судебных решений, которые санкционируют ОРМ ограничивающие конституционные права и свободы граждан. Урегулировать процедуру обжалования и пересмотра судебных решений, санкционирующих проведение ОРМ ограничивающих конституционные права граждан.

3. С учетом динамики изменения уголовного и уголовно-процессуального законодательства, с целью исключения ошибок при рассмотрении дел данной категории следует обращать внимание на обзоры вышестоящих судов по соответствующей тематике, положения, принимаемых Пленумом Верховного Суда РФ постановлений, а также изменения в законодательстве, относящиеся к процедуре судопроизводства.

Таким образом, можно сказать о том, что правовые нормы по отношению к судебному контролю за оперативно-розыскной деятельностью, признавая человека высшей ценностью, его права и свободы гарантируемыми, охраняемыми, допускают существенное ограничение этого самого права федеральным законом в исключительных целях в соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции РФ, что требует более внимательного изучения всех аспектов подобной деятельности.

¹ Желудков М.А. Актуальные вопросы соотношения сферы дактилоскопической регистрации и правоохранительной деятельности при создании основ сильного государства в России // Право: история и современность. 2018. № 4. С. 84.

ГЛАВА 2 НАДЗОР ЗА ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

2.1 Предмет и пределы прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью

Соблюдение законодательства в сфере оперативно-розыскной деятельности является общегосударственной задачей. Следует отметить, что основная нагрузка по реализации данной задачи ложится на прокуратуру как единственный орган, на который государством возложена функция надзора за ОРД.

Уровень организации работы прокуратуры определяет эффективность принимаемых мер по защите жизни и здоровья граждан и противодействию преступности. Для осуществления этой функции в настоящее время органы прокуратуры представлены на всех уровнях государственной власти, а также определены уполномоченные прокуроры, имеющие доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, и уполномоченные осуществлять надзор за ОРД.

Структура органов прокуратуры в рассматриваемой нами отрасли выглядит следующим образом: на федеральном уровне полномочия по надзору за ОРД реализует Генеральная прокуратура РФ, на региональном уровне – прокуратура субъектов РФ. Что же касается районных и городских муниципальных образований, то на данном уровне надзорные полномочия осуществляют соответствующие районные и городские прокуратуры.

Функция прокуратуры по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, занимает важное место в правоохранительной системе. Ни один из числа правоохранительных органов, кроме прокуратуры, не вправе осуществлять названную функцию.

В пункте 1 статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992. № 2202-1 закреплён статус прокуратуры как «единой федеральной централизованной системы органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции

Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации»¹.

«Отсюда вытекает немаловажный вывод о том, что прокуратура не входит ни в одну из ветвей государственной власти. Роль прокурорского надзора как одной из основных функций органов прокуратуры определяется специфическими особенностями направлений их деятельности, осуществляемой в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства»².

На специфику прокурорского надзора влияют следующие основные факторы: обособленность ОРД, в данном случае оперативных подразделений МВД, обусловлена спецификой организации и тактикой ее осуществления, сведения о которой составляют государственную тайну. Строго ограниченное число субъектов, допущенных к оперативно-розыскной работе, к ним относятся руководители и должностные лица оперативных подразделений, осуществляющих ОРД. Они проходят соответствующие мероприятия по допуску к сведениям, составляющим государственную тайну.

Это касается и прокурорских работников: только уполномоченные прокуроры имеют право проводить проверку в сфере ОРД. «Разведывательно-поисковый характер оперативно-розыскной деятельности, базирующейся преимущественно на негласных силах, средствах и методах, позволяет проникнуть вглубь, в скрытую от посторонних глаз преступную среду для выведывания информации о ее структуре и механизмах преступной деятельности»³.

¹ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 // Российская газета № 229. 1995.

² Патрушев Н.А. Место и роль прокурорского надзора за исполнением законов, органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность в правоохранительной системе // Закон и право. 2019. № 7. С. 156.

³ Иванов П.И. Закономерности проявления экономической преступности в современных условиях // Научный вестник юридического факультета. 2006. № 3. С. 169.

В правовое основание прокурорского надзора за ОРД, помимо указанного Закона о прокуратуре, следует включить ФЗ «Об ОРД» (статья 21), УПК РФ (статья 37) и подзаконные нормативные акты: приказ Генпрокуратуры РФ от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», совместные указание Генпрокуратуры РФ № 215/69, МВД РФ № 1/7818 от 29.09.2008 «О порядке представления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»¹ и другие нормативно правовые акты, а также постановления Пленумов Верховного суда, касающиеся вопросов, связанных с применением положений Конституции РФ.

Наряду с обеспечением законности, деятельность уполномоченного прокурора должна способствовать выполнению оперативно-розыскных задач. Должностные лица прокуратуры совместно с сотрудниками оперативных подразделений изучают, анализируют, оценивают имеющуюся оперативно-розыскную информацию. Они определяют перспективы ее использования для возбуждения уголовного дела, использование в процессе доказывания. Также в задачи прокурора входит привлечение к данному процессу следователей для оказания необходимого взаимодействия. То есть в данном случае мы можем проследить не только властный характер полномочий прокурора, но и организаторскую направленность его деятельности в рассматриваемой сфере.

«В соответствии со статьей 29 Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации» предметом прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью является соблюдение прав человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту

¹ Указание Генпрокуратуры РФ № 215/69, МВД РФ № 1/7818 от 29.09.2008 «О порядке представления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» // СПС Консультант плюс.

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, соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях и установленных законом запретов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, обеспечение законности при проведении оперативно-розыскных мероприятий»¹.

Ведомственным приказом Генеральной прокуратуры РФ № 33 установлены права и свободы человека и гражданина, которые могут быть нарушены в ходе осуществления ОРД. Помимо этого, прокуроры ориентированы на конкретные моменты, на которые следует обращать внимание при осуществлении надзора. «Данными моментами являются:

1. Законность и обоснованность решений о производстве или прекращении оперативно-розыскных мероприятий, а также использования результатов оперативно-розыскной деятельности.

2. Обязательность регистрации и заведения дел оперативного учета, законность постановки и снятия с оперативного учета лиц, в отношении которых проводятся оперативно-розыскные мероприятия.

3. Соответствие ОРМ целям и задачам ОРД, а также недопустимость применения информационных систем и технических средств, наносящих ущерб жизни и здоровью людей и причиняющих вред окружающей среде.

4. Наличие полномочий у лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

5. Возможность осуществления только тех ОРМ, перечень которых определен федеральным законом.

¹ Разъяснение сущности прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью. Официальный сайт Прокуратуры города Севастополя. URL: <http://sevproc.ru/sushhnost-prokurorskogo-nadzora-za-operativno-rozysknoj-deyatelnostyu> (дата обращения 02.04.2020).

6. Наличие оснований для проведения ОРМ, в том числе на проведение которых разрешение дано судом.

7. Своевременность уведомления судей органами, осуществляющими ОРД, о проведении без разрешения судьи в случаях, не терпящих отлагательства, и в случаях которые могут привести к совершению тяжкого преступления, ОРМ, которые ограничивают конституционные права граждан.

8. Законность привлечения граждан к сотрудничеству на конфиденциальной основе и соблюдение принципа добровольного согласия органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность»¹.

По средствам всестороннего анализа ФЗ «Об ОРД» можно сделать вывод, что в предмет прокурорского надзора входит законность следующих решений:

1. О заведении и прекращении ДОУ (статья 10).
2. О проведении и прекращении конкретных ОРМ (статья 8, 9, 15).
3. О представлении результатов ОРМ органу дознания, следователю или в суд (статья 11).
4. Об уничтожении материалов, отражающих результаты оперативно-розыскных мероприятий; проведенных на основании судебного решения (статья 5).
5. О рассекречивании сведений об использованных или используемых при проведении ОРМ силах, средствах, источниках, методах, планах и результатах оперативно-розыскной деятельности, о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о нештатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, о лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе, а также об организации и тактике проведения ОРМ (статья 12).

¹ Разъяснение сущности прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью. Официальный сайт Прокуратуры города Севастополя. URL: <http://sevproc.ru/sushhnost-prokurorskogo-nadzora-za-operativno-rozysknoj-deyatelnostyu> (дата обращения 02.04.2020).

Решения, которые принимаются судом в рамках сферы ОРД не входят в предмет надзора. Прокуроры не могут осуществлять надзор за деятельностью судов, так как это бы противоречило конституционным нормам, в которых судебная власть определяется как самостоятельная и независимая.

В предмет прокурорского надзора входит только проверка сроков действия, вынесенного судьей постановления о проведении ОРМ, которое ограничивает конституционные права граждан. Также, прокуроры надзирают за своевременностью уведомления суда, органами, осуществляющими ОРД, о проведении ОРМ, которые ограничивают конституционные права граждан, осуществляемые без судебного решения, с последующим уведомлением суда в случаях, не терпящих отлагательств.

Но на практике встречаются такие случаи, когда сотрудники осуществили ОРМ, ограничивающие конституционные права граждан при обстоятельствах не терпящих отлагательств и в срок 48 часов обратились в суд за санкционированием данного ОРМ. Но суд по каким-либо причинам не санкционирует осуществление соответствующего ОРМ, тогда задачей органов прокуратуры является установление причин и объективных обстоятельств нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Прокурор в рамках осуществления надзора за ОРД обладает властно-распорядительными полномочиями. В процессе надзорной деятельности он может воздействовать на руководителей и сотрудников оперативных подразделений не только по средствам актов прокурорского реагирования, но и уполномочен направлять им требования и поручения с целью устранения выявленных нарушений законодательства и организации эффективного уголовного преследования.

«Законность решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД, является важнейшим структурным элементом предмета прокурорского надзора. По этой причине, а также в целях урегулирования механизмов взаимодействия между уполномоченными прокурорами и субъектами ОРД

на законодательном и ведомственном уровнях (приказами Генеральной прокуратуры и МВД России) распределена область ответственности, сориентированная на обеспечение баланса правомочий при решении общих задач по борьбе с преступностью»¹.

Вместе с тем, существуют и некоторые законные пределы надзора за ОРД уполномоченным прокурором. В.Т. Батычко выделяет следующие:

1. «В пределы прокурорского надзора не входит контроль за исполнением внутриведомственных нормативно-правовых актов, принятых в развитие положений федерального законодательства об ОРД. Вместе с тем прокурор для обоснования своих выводов о соблюдении законов в действиях и решениях поднадзорных органов, вне всякого сомнения, должен знать положения этих документов.

2. Прокурор не вправе своим указанием отстранить сотрудника оперативно-розыскного подразделения от выполнения им своих должностных обязанностей в связи с нарушением требований федерального законодательства, подзаконных нормативно-правовых актов или по иным причинам (например, вследствие обнаружившейся его некомпетентности и непрофессионализма).

3. Прокурор не вправе своим решением отменить незаконные или необоснованные решения сотрудника, осуществляющего ОРД.

4. Прокурор не может опротестовать судебное решение о производстве оперативно-розыскных мероприятий.

5. 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, предоставляются прокурору только на основании письменного

¹ Бабичев Д.А. Пределы прокурорского надзора за законностью решений в оперативно-розыскной деятельности подразделений органов внутренних дел // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4. С. 103.

согласия перечисленных лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности»¹.

В соответствии с законодательством прокурор обладает полномочиями по пресечению нарушений прав и законных интересов физических и юридических лиц в ходе осуществления ОРД. Прокурор уполномочен принимать меры по их восстановлению, возмещению причинённого вреда и при наличии достаточных оснований привлекать виновных должностных лиц и оперативных сотрудников к ответственности установленной законодательством.

Не выполнение требований прокурора на незаконных основаниях, в зависимости от обстоятельств, возможно, рассматривать как невыполнение требований или воспрепятствование его законной деятельности.

«Особенности организации прокурорского надзора за исполнением закона органами, осуществляющими ОРД, во многом обусловлены спецификой деятельности оперативных подразделений, входящих в состав различных органов, и спецификой предмета надзора.

Приказом Генерального прокурора РФ установлено, что заместитель Генерального прокурора РФ – Главный военный прокурор, заместители Генерального прокурора РФ в федеральных округах, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные прокуратуры и прокуроры иных специализированных прокуратур наделяются правом от имени Генерального прокурора назначать из числа подчиненных работников уполномоченных прокуроров по надзору за исполнением ФЗ «Об ОРД». Одновременно руководители прокуратур определяют лиц, ответственных за ведение делопроизводства по документам ОРД. Указанные лица к моменту назначения на должность в установленном порядке оформляют допуск к совершенно секретным документам»².

¹ Батычко В.Т. Прокурорский надзор: конспект лекций. М., 2015. С. 35.

² Маркушин А.Г. Оперативно-розыскная деятельность: учебник для академического бакалавриата. С. 290.

В научном сообществе вопрос относительно пределов прокурорского надзора в сфере ОРД является дискуссионным и даже в некоторой степени проблематичным, так как существует немало суждений относительно противоречивости пределов прокурорского надзора за ОРД. Но и существует немало суждений о достаточной сформированности пределов прокурорского надзора за ОРД. К примеру, такой видный ученый, как А.Н. Халиков, отмечает, что «пределы прокурорского надзора за ОРД определяет главная функция органов прокуратуры – надзор за соблюдением Конституции РФ, федеральных законов, а также соответствием им, издаваемых внутриведомственных правовых актов»¹.

«Прокуратура не может вмешиваться в организацию и тактику проведения ОРМ, в иные вопросы, касающиеся оперативной работы, давать указания о целесообразности осуществления тех или иных действий оперативно-розыскного характера. Это компетенция исключительно органов, осуществляющих ОРД. Одновременно он констатирует, что практика работы органов, осуществляющих ОРД, сравнительно часто изобилует отрицательными примерами, когда при реализации своих официальных прав и исполнении обязанностей должностные лица превышают свои полномочия, злоупотребляют ими, совершают иные противоправные действия. Это происходит как в результате ложного понимания задач оперативно-розыскной работы по борьбе с преступностью, изложенных в статье 2 ФЗ «Об ОРД», так и в чисто личных или корыстных интересах»².

По средствам анализа положений ФЗ «Об ОРД», а конкретно статьи 21 которая посвящена прокурорскому надзору за ОРД можно сделать вывод о том, что действующее законодательство устарело и нуждается в корректировке в части конкретизации предмета и более детальном регламентировании пределов прокурорского надзора за ОРД, а также в

¹ Халиков А.Н. Оперативно-розыскная деятельность. М, 2017. С. 283.

² Бабичев Д.А. Пределы прокурорского надзора за законностью решений в оперативно-розыскной деятельности подразделений органов внутренних дел. С. 105.

расширении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Безусловно, предмет прокурорского надзора за ОРД регламентирован ФЗ «О прокуратуре РФ», но он не является дифференцированным, так как понятие предмета надзора дается не только для ОРД, но и для дознания и предварительного следствия, поэтому целесообразно регламентировать предмет надзора за ОРД в отдельном нормативно правовом акте. В частности, в статье 21 ФЗ «Об ОРД». Действующая редакция данной статьи недостаточно конкретизирует предмет прокурорского надзора за ОРД.

Пределы прокурорского надзора за ОРД устанавливает вышеназванная статья и Приказ Генеральной прокуратуры № 33. Действующее законодательство не в полной мере регламентирует пределы прокурорского надзора за ОРД и нуждается в корректировке по нескольким причинам. Во-первых, в действующей редакции статья 21 ФЗ «Об ОРД» не достаточно регламентирует пределы прокурорского надзора. Во-вторых, Приказ Генеральной прокуратуры, которым устанавливаются пределы прокурорского надзора за ОРД является подзаконным нормативным актом и уступает по юридической силе Федеральным законам. В-третьих, в данном приказе пределы прокурорского надзора за ОРД недостаточно систематизированы.

Исходя из вышеизложенного считаю целесообразным скорректировать действующее законодательство по средствам редакции положений статьи 21 ФЗ «Об ОРД». Начать корректировку следует с названия статьи «Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью» так звучит название статьи на данный момент. «В доброкачественной правовой системе нормативные правовые акты, регулирующие сходные правоотношения, должны коррелировать друг с другом. В части 1 статьи 1 ФЗ «О прокуратуре РФ» формулируется следующее: «Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции

Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации». Далее в целом ряде статей позиция об осуществлении надзора за исполнением закона неоднократно повторяется (ч. 2 ст. 1, ч. 2 ст. 6, наименование гл. 1 разд. III, ч. 1, 2 ст. 21, ст. 22.»¹.

Систематическое упоминание в отраслевом законодательстве одного и того же словосочетания, которое наделено конкретным смыслом, упоминание его в том же значении в части 1 статьи 21 ФЗ «Об ОРД» позволяет сделать вывод, что законодатель именно таким образом понимает основную функцию надзорного органа. Исходя из этого, представляется целесообразным изменить наименование анализируемой статьи на следующее: «Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность».

Согласно части 1 статьи 21 ФЗ «Об ОРД»: «прокурорский надзор за исполнением настоящего Федерального закона осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры». Данную часть также необходимо подвергнуть небольшой корректировке, которая обусловлена тем, что надзор осуществляется не только за исполнением настоящего Федерального закона (как это сформулировано в ФЗ «Об ОРД»), но и иных законодательных актов, которые регулируют отдельные аспекты ОРД показательным примером может служить, Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», а конкретно статья 36 и 48². В связи с этим считается целесообразным следующая конструкция рассматриваемого положения: «Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, реализуют Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры».

¹ Железняк Н.С. К вопросу о необходимости корректировки положений закона, регламентирующего прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4. С. 63.

² Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах» от 08.01.1998 № 3-ФЗ // Российская газета. № 7. 1998.

В соответствии с частью 2 статьи 21 ФЗ «Об ОРД»: «по требованию указанных прокуроров руководители органов, осуществляющих ОРД, представляют им оперативно-служебные документы, включающие 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».

«Что касается ДОУ, то в них на 90 процентов содержится информация об организации и тактике, средствах и методах ОРД. Вместе с тем в совместном нормативном правовом акте Генеральной прокуратуры и МВД России указано, что «сведения об организации, тактике, средствах и методах ОРД не входят в предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность»¹.

«Также проблематичным является представление прокурорам нормативных правовых актов, регламентирующих порядок проведения ОРМ. Дело в том, что на сегодняшний день в системе МВД России актов, регламентирующих порядок проведения ОРМ, не существует. Исключение, пожалуй, составляет неоднократно подвергавшаяся критике открытая инструкция о проведении гласного ОРМ обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств². Что же касается основополагающего приказа, регулирующего осуществление ОРД в системе МВД России, то в нем применительно к ОРМ даются только определения их понятий и перечень оформляемых документов».³

¹ Железняк Н.С. К вопросу о необходимости корректировки положений закона, регламентирующего прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью. С. 64.

² Инструкция о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств: приложение к приказу МВД России от 01.04.2014 № 199 // Российская газета. № 118. 2014.

³ Железняк, Н.С. О недостатках проекта, инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств // Оперативник (сыщик). 2010. №3 (24). С. 25.

Исходя из этого необходимо скорректировать содержание данной нормы следующим образом: «При наличии у прокурора сведений о нарушении закона в ходе оперативно-розыскной деятельности правомочные руководители осуществляющих ее органов или уполномоченные ими сотрудники по его требованию представляют оперативно-служебные документы, касающиеся предмета прокурорской проверки, и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие проверяемую деятельность. Организация и тактика оперативно-розыскной деятельности, ее средства и методы не входят в предмет прокурорского надзора».

Часть 3 статьи 21 ФЗ «Об ОРД» гласит о том, что: «сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, 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». Данную норму также необходимо изменить, в части корректировки оснований представления прокурорам данных об этих лицах. В законе ключевым основанием для этого выступает письменное согласие перечисленных в предписании лиц, а исключением из этого правила являются случаи, которые требуют их привлечения к уголовной ответственности.

Подавляющее большинство специалистов в области ОРД не поддерживают исключение из общего правила как основание для рассекречивания конфиденента. Так, представители Управления Конституционных основ уголовной юстиции секретариата Конституционного Суда Российской Федерации в комментарии к ФЗ об ОРД отмечают: «Представляется, что совершение указанными лицами преступления не является основанием для сообщения уполномоченному прокурору сведений о том, что это лицо является или являлось негласным сотрудником. Совершение противоправного деяния вообще не является

основанием для предания огласке сведений о лице как о негласном сотруднике. Это обусловлено тем, что факт негласного сотрудничества является его важным условием, а предание таких сведений гласности при любых обстоятельствах является правом самих конфиденентов, а не органов – субъектов ОРД. Соответственно этому норма не содержит общего смысла предания огласке таких сведений о действующих или бывших конфидентах. Если о лице известно, как о совершившем преступление, то сообщение о нем указанных сведений, как с согласия, так и без такового, не имеет практического смысла. Представляется допустимым сообщение сведений о конфиденце, совершившем преступление, с его письменного согласия лишь в том случае, если характер выполняемого им задания может повлиять на квалификацию его деяния либо вообще исключить уголовную ответственность»¹.

Исходя из этого данное предписание, должно выглядеть следующим образом: «Сведения о лицах, внедренных в преступные группы или к отдельным преступникам, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих или оказывавших содействие этим органам на конфиденциальной основе, представляются соответствующим прокурорам только с письменного согласия перечисленных лиц».

Часть 4 рассматриваемой статьи гласит о том, что «прокуроры, указанные в части первой настоящей статьи, обеспечивают защиту сведений, содержащихся в представленных документах и материалах». Данная норма нуждается в небольшом изменении. Любая продекларированная обязанность должна сочетаться с ответственностью за ее неисполнение. Поэтому более подходящей и качественно выраженной является следующая формулировка рассматриваемого положения: «Прокуроры, указанные в части первой

¹ Вагин О.А. Комментарий к Федеральному закону от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (постатейный). URL: <https://www.lawmix.ru/commlaw/617> (дата обращения: 01.05.2020.)

настоящей статьи, обеспечивают защиту сведений, содержащихся в представленных документах и материалах. Необеспечение прокурорами защиты этих сведений, равно как и неисполнение уполномоченными руководителями и сотрудниками органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, законных требований, вытекающих из надзорных полномочий прокурора, влечет за собой установленную законом ответственность».

Предложенная редакция статьи 21 ФЗ «Об ОРД» позволит конкретизировать предмет прокурорского надзора, и детально регламентировать пределы прокурорского надзора за ОРД, а также исключить правовые коллизии и неточности в формулировке положений данной статьи в действующей редакции закона. Таким образом, считаю целесообразным предложить следующую редакцию статьи. (Приложение 1).

За счет предложенных изменений можно добиться повышения эффективности и качества прокурорского надзора за ОРД. Что в свою очередь повлечет за собой укрепление законности при осуществлении ОРД. Граждане чьи права нарушены или ущемлены будут уверены, что их незаконно нарушенные права будут восстановлены, а нарушители в лице сотрудников и должностных лиц оперативных подразделений понесут справедливое наказание.

Роль прокурорского надзора за ОРД очень велика, так как органы прокуратуры выступают гарантом соблюдения конституционных прав граждан и надзирают за соблюдением законности при осуществлении ОРД. В силу закрытости ОРД органы прокуратуры являются, фактически, единственным субъектом извне который имеет инструменты воздействия на сотрудников и должностных лиц оперативных подразделений. Поэтому для современного демократического государства так важно чтобы прокуратура была независима и беспристрастна при осуществлении своей деятельности. Ведь неукоснительное соблюдение законодательства – это залог стабильного и прогрессивно развивающегося государства. Еще Цицерон отмечал «Мы

должны стать рабами законов, чтобы стать свободными»¹. Таким образом, от качества, своевременности, эффективности исполнения функций и задач органов прокуратуры зависит благополучие граждан и стабильное существование государства.

Н.С. Железняк в своей работе говорит о том, что «надзор за ОРД – нормативно урегулированная функция уполномоченных прокуроров по проверке соответствия действий оперативных подразделений, решений их руководителей и отдельных должностных лиц требованиям Конституции Российской Федерации и законодательных актов, регулирующих рассматриваемую деятельность. От того, насколько он будет качественным, пропорциональным и непредвзятым, во многом зависит и оперативно-розыскное противодействие преступности. В этом аспекте четко сформулированные предписания закона, не нуждающиеся в дополнительном толковании и понятные правоприменителю, при осуществлении ОРД являются гарантией соблюдения прав и свобод личности в такой специфической сфере уголовной юстиции»².

Таким образом, предмет и пределы прокурорского надзора за ОРД являются важнейшими элементами системы надзора, и они должны соответствовать современной правоприменительной практике иначе не возможно достижение ключевой задачи современного демократического государства – защиты всей совокупности современных прав и свобод человека и гражданина.

¹ Горштейн В.О, Грабарь-Пассек М.Е. Марк Туллий Цицерон: речи в 2х томах. Том 1 (81-63 гг. до н. э.). М., 1962. С. 455.

² Железняк Н.С. К вопросу о необходимости корректировки положений закона, регламентирующего прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью. С. 66.

2.2 Выявление нарушений в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности при проведении прокурорских проверок и их устранение

Законодательство регулирующее прокурорский надзор за ОРД, а в частности ФЗ «О прокуратуре РФ» не дает полного представления о прокурорской проверке, но указывает на отдельные ее аспекты и условия осуществления. Так, статья 5 Закона о прокуратуре устанавливает, что никто не вправе без разрешения прокурора разглашать материалы проверок, проводимых органами прокуратуры, до их завершения. Статья 21 данного закона гласит о том, что проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки. Среди полномочий прокурора в статье 22 закона указано его право проверять исполнение законов, в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона.

Прокурорская проверка является основной формой прокурорской деятельности при реализации надзорной функции. Она носит системный характер, так как имеет свои собственные цели, задачи, методы осуществления.

«Значение прокурорских проверок:

1. Выявляют нарушение законности в деятельности оперативных подразделений.
2. Способствуют восстановлению законности и справедливости в случае нарушения прав и свобод.
3. Активизируют работу оперативных работников.

Прокурорский надзор может серьезно осложнять работу оперативных подразделений, так как осуществление ОРМ возможно только на основании информации, которая имеется в ДОУ и по поручению следователя. На практике возникает такая проблема, как недостаточность информации о

преступной деятельности лица. Формально, фактов того, что лицо совершает противоправные действия недостаточно, но существуют обоснованные подозрения о том, что лицо задействовано в совершении преступления, и доказательственная информация может быть получена только по средствам осуществления соответствующего ОРМ. Поэтому в подобных ситуациях прокуроры должны правильно оценить и проанализировать информацию, которая имеется в ДОУ и принять правильное и объективное решение. Безусловно, органы прокуратуры призваны обеспечивать законность при осуществлении ОРД, но некоторые ситуации необходимо рассматривать не только со стороны законодательных требований, но и принимать во внимание объективные факторы действительности.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что прокурорский надзор необходимо организовывать так, чтобы он способствовал эффективной борьбе с преступностью и не снижал продуктивность работы оперативных подразделений.

«При осуществлении прокурорских проверок производится исследование законности, обоснованности и соблюдения установленного порядка заведения и прекращения ДОУ и иных оперативно-служебных материалов, сроков и порядка их ведения. Прокурорский надзор предусматривает и проверку соблюдения обязательности регистрации ДОУ и других оперативно-служебных материалов, законность постановки и снятия с оперативного и иных видов учета лиц, в отношении которых заводились такие дела и материалы. При этом следует иметь в виду, что правовая норма ФЗ «Об ОРД» дает лишь общие установки по организации заведения дел оперативного учета: определяет цель (собираение и систематизация сведений, проверки и оценки результатов ОРД и принятия на их основе соответствующих решений), общие основания прекращения и декларирует положения о том, что факт заведения ДОУ не является основанием для

ограничения конституционных прав и свобод, а также законных интересов человека и гражданина»¹.

«Методика прокурорского надзора включает в себя различные элементы. Проведение проверки соблюдения законности оперативными сотрудниками, прокурорские работники могут начинать с изучения дел оперативного учета, учетно-регистрационной документации, статистических показателей работы оперативных подразделений, динамики конкретных видов преступлений и проведенных оперативно-розыскных мероприятий, изучения уголовных дел, находящихся в производстве и возбужденных по материалам оперативной проверки.

Важным средством в статистической отчетности является правильная постановка учета и отчетности, достоверности статистической информации, надлежащее ее использование при решении оперативных задач».²

Статья 21 ФЗ «Об ОРД» устанавливает право прокурора проверять ДОУ, в том числе и по оперативно-поисковым делам, к примеру, по нераскрытым убийствам. Данное направление прокурорского надзора имеет очень важное значение и ему уделяется достаточно большое внимание.

«В зависимости от стадии и цели реализации оперативной информации ДОУ можно классифицировать на дела оперативной проверки первичной информации, дела оперативной разработки, дела оперативного контроля, дела оперативного розыска».³

«В соответствии с пунктом 25.2 совместного приказа МВД России № 38, Генеральной Прокуратуры РФ № 14, СК России № 5 от 16.01.2015 года «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях,

¹ Маркушин А.Г. Оперативно-розыскная деятельность: учебник для академического бакалавриата. С. 285.

² Зуев С.В. Основы оперативно-розыскной деятельности. С. 166.

³ Ахметова Е.С. Акты прокурорского реагирования при осуществлении прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью // Научно-практический электронный журнал Аллея Науки. 2018. №9 (25). С. 64.

связанных с безвестным исчезновением лиц»¹, с целью проверки законности заведения ДОУ, полноты и достаточности мер, которые были приняты по розыску без вести пропавших лиц, прокуроры изучают такие дела в срок не позднее 10 суток после их заведения, в дальнейшем не реже одного раза в квартал»².

Типичные замечания и недостатки в работе оперативных работников:

1. Заведение ДОУ по истечению 10 суток.
2. Несвоевременное объявление в федеральный розыск лиц без вести пропавших.
3. Отсутствие в опознавательных картах фотоснимков разыскиваемых.
4. Инертность и несвоевременность принятия мер по розыску лиц без вести пропавших.
5. Применение явно недостаточных мер по раскрытию преступлений, неэффективное использование имеющихся возможностей с привлечением оперативных сил и средств по розыску, лиц, скрывающихся от органов дознания и следствия, а также по изобличению лиц, совершающих преступления.
6. Формальность в выполнении поручении следователя (дознателя).
7. Необоснованное прекращение ДОУ.
8. Фальсификация документов.
9. Отсутствие регистрации имеющихся заявлений и сообщений о преступлениях (укрывательство преступлений).

¹ Приказ МВД России, Генеральной прокуратуры РФ и Следственного комитета РФ от 16 января 2015 г. № 38/14/5 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц» // Российская газета. № 65. 2015.

² Колесников А.В. Методика прокурорского надзора за осуществлением оперативно-розыскной деятельности по уголовным делам о преступлениях против личности, совершенных в условиях неочевидности // Оперативник (Сыщик). 2015. № 4. С. 37.

10. Приобщение к ДОУ подлинников протоколов следственных действий и административных правонарушений.

Причинный комплекс данных недостатков имеет весьма обширную природу, например, внесение ложных сведений в статистические показатели с целью улучшения показателей работы оперативного подразделения, фальсификация документов с целью сокрытия чьих-либо противоправных действий, коррупция и так далее. Оперативные сотрудники допустившие нарушения в ходе осуществления ОРД должны быть привлечены к дисциплинарной или уголовной ответственности.

В случае выявления нарушений и обстоятельств, которые способствуют их совершению, прокурор принимает соответствующие меры для их незамедлительного устранения и предотвращения в будущем, а также для привлечения лиц к ответственности, чья вина была установлена в ходе проверок. Для реализации данной цели законодательством предусмотрено наличие у уполномоченных прокуроров специальных средств правового реагирования с целью устранения выявленных нарушений законодательства.

Должностные лица прокуратуры обладают следующими инструментами правового реагирования: протест, представление и постановление. Прокурорский надзор ни в коем случае не может подменять собой ведомственный контроль или иной другой вид контроля. Прокурор не вмешивается в организацию, тактику оперативной работы, он воздействует на соответствующее нарушение закона именно по средствам имеющихся у него инструментов. Прокурор реализуя надзорные полномочия не должен подменять собою руководителей оперативных подразделений.

Уполномоченные прокуроры опротестовывают противоречащие закону нормативные правовые акты органов, осуществляющих ОРД, а также постановления и иные решения их должностных лиц, а также вносят представления об устранении нарушений закона, допущенных должностными лицами органов, осуществляющих ОРД.

Е.С. Ахметова в своей работе говорит о том, что «прокурор обязан принимать все предусмотренные законом меры к устранению вредных последствий, вызванных действием незаконных актов. В связи с этим протест должен содержать конкретные требования прокурора по устранению допущенного нарушения закона (устранить вредные последствия, вызванные изданием акта, прекратить противоправную деятельность). Представление вносится на основе обстоятельно проведенной прокурорской проверки или нескольких проверок, глубокого анализа выявленных нарушений законов и способствующих им обстоятельств. Представление – это универсальный акт прокурорского реагирования, позволяющий ставить различные вопросы преимущественно правового характера, направленные как на устранение и предупреждение нарушений законов и способствующих им обстоятельств, так и на привлечение к ответственности виновных лиц»¹.

Согласно Приказу № 33 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 оперативно-розыскную деятельность, обязан: требовать устранения нарушений закона, выявленных по ДОУ и иным оперативно-служебным материалам, требовать от уполномоченного органа передачи результатов оперативно-розыскной деятельности в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании. Письменное требование является специфическим актом прокурорского реагирования.

По средствам анализа иных сфер правоотношений можно прийти к выводу о том, что ни в одной сфере правоотношений, так как в ОРД не затрагиваются в столь острой форме и не содержится опасность нарушения таких конституционных прав граждан, как право на жизнь, личную свободу, честь, достоинство и неприкосновенность частной жизни, поэтому

¹ Ахметова Е.С. Акты прокурорского реагирования при осуществлении прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью // С. 65.

необходимо чтобы нормы, которые регулируют деятельность прокуроров в ходе осуществления надзора были детально регламентированы, ведь только при помощи этого возможно избежать злоупотреблений со стороны ОРО, и их должностных лиц.

«Осуществление прокурорского надзора в области ОРД является важным элементом для обеспечения законности в правовом механизме государства, его результативность напрямую влияет на обеспечение прав личности в сфере правоохранительной деятельности»¹. «Согласно статистике за 2019 год, в Российской Федерации было выявлено более 477 тысяч нарушений ФЗ «Об ОРД», на устранение нарушений было внесено 101,8 тысяч требований, около 11 тысяч представлений, 7,7 тысяч протестов. По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования было выявлено и привлечено к дисциплинарной ответственности более 25 тысяч должностных лиц, органов осуществляющих ОРД, а также было возбуждено 86 уголовных дел»².

Таким образом, почти на полмиллиона выявленных правонарушений, приходится 120,6 тысяч вынесенных актов прокурорского реагирования, а оставшиеся 356,4 тысяч правонарушений остаются без прокурорского реагирования, данный факт свидетельствует о том, что оставленные без реагирования правонарушения являются незначительными и не столь существенными, для того чтобы прокурором принимались предусмотренные законодательством меры правового реагирования. Данное суждение отчасти подтверждается решением Коллегии Генеральной прокуратуры от 5.02.2020 года, в котором говорится, «что прокурору при реализации надзорных полномочий, следует акцентировать внимание на недостатках и несущественных упущениях в деятельности оперативно-розыскных органов,

¹ Семенов Н.А. К вопросу о совершенствовании прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью // MODERN SCIENCE. 2020. № 1 С. 174.

² Об итогах работы органов прокуратуры за 2019 год и о задачах по укреплению законности и правопорядка на 2020 год // Материалы к расширенному заседанию коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1809484/> (дата обращения: 27.04.2020).

при этом выявленные правонарушения оставить без, надлежащей оценки и, дальнейшего принятия мер для реагирования»¹. Данное положение следует расценивать, как деликатность в самооценке недостаточно эффективного прокурорского надзора за органами и должностными лицами, осуществляющими ОРД.

«В ходе анализа жалоб, представленных гражданами в Конституционный Суд РФ, было выявлено, что существенная их часть была подана на нормы ФЗ «Об ОРД», конкретнее, на нормы, регламентирующие прослушивание телефонных переговоров. Поводом выступают, прежде всего, факты необоснованного и неадекватного характера при принятии решения на прослушивание телефонных переговоров их многократное продление, в случаях при которых об объектах прослушивания отсутствуют сведения о какой-либо зарегистрированной у них криминальной активности»². «При случаях, не требующих отлагательств, устанавливается полный контроль телефонных переговоров, не требующий на то судебного решения. В дальнейшем нарушаются: сроки хранения полученных фонограмм, и их последующее использование не по назначению, выходящих за рамки закона, что в конечном итоге и должно выявляться в ходе качественного прокурорского надзора»³.

«Негативную рецензию касательно данной проблемы дает также Европейский Суд по правам человека. В Постановлении «Захаров Роман против РФ», ЕСПЧ сделал вывод, что прокурорский надзор в своей настоящей реальности не способен адекватно обеспечивать эффективную защиту от неправомерных действий в процессе ОРД. Суд усомнился в прокурорской

¹ Решение Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 5.02.2020. «Об итогах работы органов прокуратуры за 2019 год и о задачах по укреплению законности и правопорядка на 2020 год». URL: http://prokuratura-nso.ru/news/news_10570.html (дата обращения: 25.04.2020).

² Семенов Н.А. К вопросу о совершенствовании прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью. С. 175.

³ Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности». С прил. Решений Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека. М., 2014. С. 407.

независимости от органов исполнительной власти, в силу существующих норм о их назначении и снятии с должности. Далее ЕСПЧ пояснил, что может образоваться конфликт интересов, поскольку у прокуратуры РФ одновременно совмещены функции уголовного преследования и надзора за законностью, что никак несовместимо с функцией прокурора по защите прав человека. Замечания, предоставленные судом, не следует воспринимать критично, поскольку все это можно разобрать с правовой точки зрения. Порядок назначения прокуроров РФ на должности регламентирован в Конституции РФ в статье 129, а функции прокуратуры РФ закреплены в Федеральном Законе «О прокуратуре РФ» и в УПК РФ, данные правовые документы сформированы основываясь на исторической традиции, которая, несомненно, укоренилась на территории нашего государства. Предположительно, совершенствование прокурорского надзора за ОРД считается возможным, но в рамках уже имеющейся конституционно-правовой основы деятельности прокуратуры. Хотелось бы добавить к проблеме неэффективности прокурорского надзора за ОРД, как одну из причин данного явления – ограничение полномочий в надзорной деятельности прокуроров. С этим связано то, что у них нет доступа к данным о лицах, содействующих конфиденциально, и применяющих определенные приемы и методы, а законодательство умалчивает о требованиях, к уничтожению материалов, полученных при прослушивании, в случае установления их незаконности»¹.

Н.А. Семенов в своей научной работе отметил, что «нельзя не обращать внимания на то, что прокурорский надзор за ОРД осуществляется постфактум, ибо направлен на решение уже состоявшихся действий и решений оперативно-розыскных органов. Совершенствование такого механизма надзора даст нам весьма бесполезный результат, поскольку он уже будет направлен на восстановление нарушенных прав и исправление

¹ Информация о Постановлении ЕСПЧ по делу «Роман Захаров против Российской Федерации» от 4.12.2015. URL: <http://zakoniros.ru/?p=20373> (дата обращения: 10.04.2020).

допущенных ошибок. Продуктивнее было бы усилить прокурорский корпус по предупреждению нарушений закона и прав личности в области ОРД, для этого данный надзор следует сделать преимущественно превентивным, предваряющим проведение оперативно-розыскных мероприятий путем их санкционирования, а не который контролирует законность уже осуществленных действий путем глобальной проверки документов и материалов дел оперативно учета. Такая перепланировка, хоть и осложнит подготовку ряда ОРМ, но и позволит оперативно-розыскным органам избавиться от трудных процедур в обосновании законности своих действий в процессе проведения плановых прокурорских проверок»¹.

В обоснование необходимости переориентации прокурорского надзора за ОРД на превентивный характер необходимо обратиться к судебной практике. На данный момент существует немало случаев, когда сотрудники оперативных подразделений в ходе осуществления ОРД нарушают конституционные права граждан. Для того чтобы не быть голословным рассмотрим пару примеров из судебной практики.

Так приговором Воронежского областного суда от 12 декабря 2017 г. по делу № 2-99/2017 ФИО14 признан виновным в совершении преступления, предусмотренного частью 2 статьи 138 УК РФ. В данном решении суд установил, что ФИО14, состоя в должности оперуполномоченного УУР ГУ в ходе осуществления ОРД во исполнение преступного умысла имея доступ к действительным постановлениям судей различных субъектов Российской Федерации. Преследуя цель незаконного проведения ОРМ, используя редактор фотографических изображений, установленный на рабочем компьютере, вносил в судебные постановления ложные сведения о лице и абонентском номере. Затем, действуя из личной заинтересованности, выражающейся в установлении возможности проведения ОРМ без получения судебного решения, и используя свое служебное положение, в нарушение

¹ Семенов Н.А. К вопросу о совершенствовании прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью. С. 176.

установленного порядка подготовил 14 заданий на проведение оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционное право человека и гражданина на тайну телефонных переговоров и иных сообщений. Данные задания были реализованы по средствам осуществления соответствующих ОРМ. Таким образом, он нарушил конституционное право граждан на тайну переписки и телефонных переговоров¹.

Еще одним примером может служить приговор Советского районного суда Тамбовской области. В данном решении суд установил, что С.П. Климов являлся старшим оперуполномоченным группы по противодействию незаконному обороту наркотиков превышая свои служебные полномочия, совместно с другими сотрудниками с целью повышения показателей своей работы увидев идущих Т. и Ж., применили к ним физическое насилие, сбив с ног, после чего посадили в автомобиль, где С.П. Климов сотовым телефоном Т., нанес ему удар по голове, чем причинил ему физическую боль. Применяя психологическое насилие и угрожая применением физического насилия, С.П. Климов совместно с другими сотрудниками доставили задержанного в отдел полиции, где совершая незаконные действия, явно выходящие за пределы его полномочий, применяя психологическое насилие в отношении Т., и высказывая угрозу применения физического насилия, С.П. Климов потребовал от Т., оказать содействие в незаконном проникновении в квартиру С.

После получения согласия С.П. Климов вместе с подчиненными сотрудниками направились к квартире С. Реализуя свой преступный умысел против воли С., вместе с подчиненными сотрудниками проникли через входную дверь в помещение квартиры. После чего действуя из личной заинтересованности и ложно понятых интересов службы, подвергли избиению С., нанося ему удары руками и ногами по различным частям тела. Таким образом, судом был вынесен приговор по части 3 статьи 139 УК РФ в

¹ Приговор Воронежского областного суда от 12 декабря 2017 г. по делу № 2-99/2017. URL: <http://www.sudact.ru> (дата обращения 15.05.2020).

виде лишения свободы сроком на 1 (один) год и по пункту «а» части 3 статьи 286 УК РФ в виде лишения свободы сроком, на 4 (четыре) года с лишением права занимать должности, связанные с работой в правоохранительных органах Российской Федерации, сроком на 3 (три) года¹.

Исходя из анализа судебной практики, можно сделать вывод о том, что нарушения при осуществлении ОРД имеют место быть. Эффективный прокурорский надзор и его переориентация преимущественно на превентивный характер позволят сократить количество нарушений законодательства в ходе осуществления ОРД. Будет минимизировано количество необоснованных ОРМ, нарушений прав личности, произойдет снижение рисков по допущению ошибок в ходе ОРД. Переориентация прокурорского надзора за ОРД на превентивный характер позволит добиться повышения уровня эффективности надзора и повышения общего уровня законности при осуществлении ОРД. Ведь всегда легче предупредить какое-либо нарушение, чем принимать соответствующие акты реагирования, для этого нужно затратить необходимые для устранения данной проблемы ресурсы. Поэтому данная идея является весьма актуальной.

«Добавочным аргументом к вышесказанному в пользу реализации идеи, по наделению правами органов прокуратуры, выступает ряд решений ЕСПЧ по жалобам российских граждан, согласно которым при проведении проверочных закупок наркотиков, их права нарушались. Одним из ярких примеров служит решение ЕСПЧ по делу «Худобин против РФ» от 25.10.2006 года². Судом было обращено внимание на то, что проверочная закупка наркотиков по делу заявителя была санкционирована всего лишь административным решением, структурного подразделения, которое проводило операцию. Несмотря ни на что, данное решение, по мнению суда,

¹ Приговор Советского районного суда Тамбовской области от 5 декабря 2013 г. по делу № 1-129/2013. URL: <http://www.sudact.ru> (дата обращения 16.05.2020).

² Постановление ЕСПЧ по делу «Худобин против РФ» от 22.02.2018. URL: <http://european-court-help.ru/?p=5377> (дата обращения: 14.04.2020).

не находилось не под судебным контролем, и не под каким-либо другим независимым контролем.

Согласно мнению ЕСПЧ, ФЗ «Об ОРД» по данной части расходится с практикой большинства европейских стран, в которых правом на санкционированное проведение проверочных закупок наркотиков наделены, исключительно судьи и органы прокуратуры. Данный недостаток свидетельствует об отсутствии необходимых гарантий защиты государством от провокаций со стороны органов полиции. Аналогичные комментарии ЕСПЧ предъявляет и к порядку законного проведения оперативного эксперимента по законодательству РФ. Данное комментирование суда подтверждается и жалобами граждан, подаваемыми в Конституционный Суд РФ, исходя из анализа тех же жалоб, ведомственное санкционирование проверочных закупок наркотиков и оперативный эксперимент недостаточно эффективны. Было обращено внимание на то, что постановление о проведении ряда ОРМ утверждались неуполномоченными на то лицами, хотя на законодательном уровне постановление должно утверждаться руководителем органа, осуществляющего ОРД, данный казус приводит к резкому снижению ответственности у исполнителей и создает благоприятные условия для дальнейшей фальсификации и злоупотребления»¹.

Таким образом, следует принять во внимание рекомендации ЕСПЧ, которые советуют внести в российское законодательство положения, которые бы наделили органы прокуратуры инструментами независимого предварительного контроля за проведением оперативных экспериментов и проверочных закупок наркотиков.

Подводя итог исследования института прокурорских проверок за ОРД можно сделать вывод о том, что по средствам данного института реализуется прокурорский надзор за ОРД. Проведение прокурорских проверок

¹ Заславский В.Б. К вопросу об обжаловании прокурором судебных решений о производстве оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 7. С. 78.

направлено на выявление нарушений законодательства в ходе осуществления ОРД, на восстановление нарушенных прав и справедливости, а также на оптимизацию и рационализацию сил и средств которые задействованы при осуществлении ОРД. Ключевой задачей прокурорского надзора является обеспечение законности при осуществлении ОРД.

Прокурор при проведении проверок затрагивает подавляющее большинство аспектов деятельности органов и должностных лиц осуществляющих ОРД. Уполномоченный прокурор надзирает за порядком ведения и оформления оперативно-служебной документации, мер принимаемых для розыска лиц, находящихся в федеральном розыске и лиц без вести пропавших, регистрацией и ведением ДОУ, соблюдением установленных сроков. При выявлении нарушений в ходе надзорной деятельности прокурор наделен инструментами для устранения данных нарушений, так называемыми актами прокурорского реагирования. В ходе их исследования было установлено, что они направлены в основном на разрешение уже свершившихся нарушений, таким образом, данные меры не предупреждают совершение новых нарушений в ходе осуществления ОРД, а лишь устраняют последствия уже свершившихся. Поэтому, ориентация прокурорского надзора на превентивный характер является весьма перспективным направлением корректировки законодательства, посвящённого прокурорскому надзору за ОРД.

Приведенная в дипломной работе статистика применения актов прокурорского реагирования на выявленные нарушения в деятельности ОРО и их должностных лиц показывает достаточно низкую эффективность деятельности прокуратуры. Так как согласно статистике, количество нарушений в исследуемой сфере из года в года не уменьшается, она колеблется в одних и тех количественных значениях. Данный факт наглядно показывает, что в данном направлении необходимо изменить подход с целью минимизации нарушений законодательства при осуществлении ОРД. Для повышения эффективности прокурорского надзора необходимо чтобы акты

прокурорского реагирования выносились и для устранения незначительных нарушений законодательства толерантность к нарушениям законодательства не допустима ни в одной сфере деятельности, в ОРД она не допустима вдвойне, так как при осуществлении ОРД затрагиваются конституционные права граждан.

Безусловно критика с теоретической точки зрения практикам может показаться голословной. Но многолетние статистические данные говорят сами за себя и именно сейчас наступает момент для того, чтобы переломить сложившуюся тенденцию и добиться положительной динамики. Для изменения ситуации не нужно прибегать к кардинальным мерам. На данный момент для преломления ситуации вполне достаточно тех инструментов, которые существуют. Достаточно всего лишь изменить подход, и проблема неэффективности прокурорского надзора за ОРД планомерно улетучится.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что проверка является основной формой прокурорской деятельности при осуществлении надзорной функции. По средствам прокурорской проверки выявляются и устраняются нарушения законодательства, которые были допущены органами и должностными лицами, осуществляющими ОРД.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В завершение отметим, что поставленная цель достигнута, задачи выполнены.

Сущность контроля и надзора за ОРД заключается в обеспечении законности при осуществлении органами и должностными лицами оперативной деятельности. В качестве гаранта соблюдения законности выступают вневедомственный, ведомственный, судебный контроль, а также прокурорский надзор. По средствам данных правовых институтов достигается соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан в рассматриваемой сфере. Цель контрольной и надзорной деятельности заключается в обеспечении соблюдения и защите прав и свобод человека и гражданина, а также интересов объектов ОРД.

В процессе написания работы были решены следующие задачи:

1. Изучить и проанализировать понятие и значение контроля за ОРД. Нами было изучено множество позиций ученых по поводу понятия контроля, данное понятие было исследовано не только с точки зрения юридической науки, а также с точки зрения других научных областей. Среди изученных нами позиций самой актуальной и отражающей объективную сущность понятия является мнение И.И. Рыбаченко, который понятие контроль раскрывает следующим образом: «контроль – это одна из форм деятельности специально уполномоченных государственных органов должностных лиц по обеспечению законности в той или иной правоохранительной сфере, в данном случае – в ОРД, которая, кстати говоря, в силу своей специфики меньше всего подвержена контролю со стороны общественных организаций и граждан»¹.

2. Определить характерные особенности ведомственного (внутреннего) контроля за ОРД. Ведомственный контроль является основным

¹ Рыбаченко И.И. Виды контроля и надзора за осуществлением оперативно-розыскной деятельности: проблемы эффективности. С. 215.

видом контроля, так как осуществляется повседневно. В ходе исследования данного института были выявлены следующие характерные особенности: проведение контроля только в отношении организационно подчиненных объектов, применение мер воздействия при контроле носит дисциплинарный характер, при контроле допускается вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность объекта контроля. Еще одной особенностью контроля является то, что он осуществляется исключительно по отношению к подчиненным органам, что позволяет оперативно и законно вмешиваться в их деятельность.

Помимо всего прочего нами была выявлена такая проблема, как недостаточная регламентация ведомственного контроля за ОРД. Ведомственный контроль является наиболее системным и всеобъемлющим по отношению к другим видам контроля. Институт ведомственного контроля на данный момент является весьма сбалансированным и продуктивным, но в тоже время он не является идеальным. В нем имеются некоторые недостатки, в частности: в законодательстве не отражены положения, которые регламентируют порядок и содержание ведомственного контроля. Если в целом проанализировать главу 6 ФЗ «Об ОРД», которая посвящена контролю за ОРД, то можно сделать вывод о том, что в ней достаточно скудно изложены нормы, регулирующие ведомственный контроль за ОРД.

Таким образом, законодательная регламентация порядка, содержания, методов, принципов, средств ведомственного контроля, несомненно, позволила бы повысить результативность, качество и законность при осуществлении ОРД.

3. Изучить и определить предмет и пределы надзора за ОРД. В процессе исследования и изучения данной задачи было выявлено, что предмет надзора за ОРД определен ФЗ «О прокуратуре РФ». Согласно положениям данного закона предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях,

выполнение оперативно-розыскных мероприятий и проведение расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Вопрос относительно пределов прокурорского надзора является дискуссионным. В юридической науке до сих пор не сформировано единого мнения на данный счет. На наш взгляд мнение А.Н. Халикова относительно пределов прокурорского надзора за ОРД является наиболее актуальным в современных реалиях. Он считает, что: «пределы прокурорского надзора за ОРД определяет главная функция органов прокуратуры – надзор за соблюдением Конституции РФ, федеральных законов, а также соответствием им издаваемых внутриведомственных правовых актов»¹.

4. Разработать теоретические положения по совершенствованию и оптимизации контроля и надзора за исполнением законодательства в ходе оперативно-розыскной деятельности. В ходе написания работы нами были предложены проекты законов о внесении изменений и дополнений в законодательство посвященного контролю и надзору за ОРД. В частности, был предложен проект закона о внесении изменений и дополнений в ФЗ «Об ОРД», а конкретно в статью 22. Было предложено дополнить данную статью нормами, которые конкретизируют порядок, содержание, методы и принципы ведомственного контроля.

Также нами был разработан проект закона о внесении изменений и дополнений в статью 21 ФЗ «Об ОРД», которая посвящена прокурорскому надзору за ОРД. Предложенная редакция статьи позволит конкретизировать предмет прокурорского надзора, и детально регламентировать пределы прокурорского надзора за ОРД, а также исключить правовые коллизии и неточности в формулировке положений данной статьи в действующей редакции закона. За счет предложенных изменений можно добиться повышения эффективности и качества прокурорского надзора за ОРД,

¹ Халиков А.Н. Оперативно-розыскная деятельность. С. 283.

что в свою очередь повлечет за собой укрепление законности при осуществлении ОРД.

Если рассуждать об уровне организации контроля и надзора за ОРД на данный момент времени, то можно прийти к следующим объективным выводам о том, что система контроля и надзора достаточно хорошо отлажена и эффективно организована, но в некоторых моментах прослеживается формальность контроля и надзора. Это обусловлено сразу несколькими обстоятельствами, такими как работа на показатели и высокая степень загруженности сотрудников, осуществляющих контроль и надзор за ОРД. Говорить о повсеместности данного явления конечно же не стоит, но и утверждать, что формальность контроля и надзора отсутствует совсем – неправильно.

Высокая степень централизации системы ОВД и органов прокуратуры сама по себе выступает первопричиной в формальности контрольной и надзорной деятельности. Показательным моментом является то, что одно звено контроля или надзора обязано отчитаться перед вышестоящим звеном о проведенных контрольных и надзорных мероприятиях, принятых мерах на выявленные нарушения законодательства. Высокая степень отчетности и загруженность должностных лиц, осуществляющих контроль и надзор, в некоторых случаях приводит к формальности их деятельности.

Работа на показатели и формальность в контрольной и надзорной деятельности в сфере ОРД недопустима в современном правовом и демократическом государстве. Права и свободы граждан являются высшей ценностью, а ОРД напрямую затрагивает их, поэтому обеспечение эффективного и рационального контроля и надзора является национальной задачей.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ 1 НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И
ИНЫЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) // СЗ РФ. 2001. № 2. ст. 163.
3. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Российская газета. № 245. 1997.
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 24.03.2020) // Российская газета. № 49. 2015.
5. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Российская газета. № 249. 2001.
6. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1995 № 144-ФЗ // Российская газета. № 160. 1995.
7. Федеральный закон «О полиции» от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
8. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 // Российская газета № 229. 1995.
9. Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах» от 08.01.1998 № 3-ФЗ // Российская газета. № 7. 1998.
10. Приказ МВД России, Генеральной прокуратуры РФ и Следственного комитета РФ от 16 января 2015 г. № 38/14/5 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц» // Российская газета. № 65. 2015.

11. Инструкция о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств: приложение к приказу МВД России от 01.04.2014 № 199 // Российская газета. № 118. 2014.
12. Указание Генпрокуратуры РФ № 215/69, МВД РФ № 1/7818 от 29.09.2008 «О порядке представления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» // СПС Консультант плюс.
13. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15.02.2011 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» // СПС Консультант плюс.
14. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 (ред. от 20.03.2020) «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Российская газета. № 162. 2004.
15. Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 13.12.2018) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Российская газета. № 92–93. 2000.

РАЗДЕЛ II ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Ахметова, Е.С. Акты прокурорского реагирования при осуществлении прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью / Е.С. Ахметова // Научно-практический электронный журнал Аллея Науки. 2018. № 9 (25). С. 64–67.
2. Арюков, Д.В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе / Д.В. Арюков // Юридические науки. 2013. № 6. С. 67–70.

3. Алферов, В.Ю. Правовые основы оперативно-розыскной деятельности: учебное пособие / В.Ю. Алферов, А.И. Гришин, Н.И. Ильин; под общ. ред. В.В. Степанова. М., 2016. 296 с.
4. Бабичев, Д.А. Пределы прокурорского надзора за законностью решений в оперативно-розыскной деятельности подразделений органов внутренних дел / Д.А. Бабичев // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4. С. 103–106.
5. Батычко, В.Т. Прокурорский надзор: конспект лекций / В.Т. Батычко. М., 2015. 146 с.
6. Беляев, В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности, вопросы теории и практики: автореферат дис. ... док. юрид. наук / В.П. Беляев. М., 2006. 55 с.
7. Богданов, С.В. Отдельные вопросы прокурорского надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности / С.В. Богданов // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2017. № 12. С. 164–167.
8. Вагин, О.А. Комментарий к Федеральному закону от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (постатейный) / О.А. Вагин, А.П. Исиченко, А.Е. Чечетин // URL: <https://www.lawmix.ru/commlaw/617> (дата обращения: 01.05.2020.)
9. Горштейн, В.О., Грабарь-Пассек, М.Е. Марк Туллий Цицерон: речи в 2х томах. Том 1 (81-63 гг. до н. э.) / В.О. Горштейн, М.Е. Грабарь-Пассек. М.: издательство Академии наук СССР, 1962. 455 с.
10. Дубоносов, Е.С. Оперативно-розыскная деятельность: учебник и практикум для среднего профессионального образования / Е.С. Дубоносов. М.: Юрайт, 2020. 379 с.
11. Железняк, Н.С. О недостатках проекта Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств / Н.С. Железняк // Оперативник (сыщик). 2010. № 3 (24). С. 25–29.

12. Желудков, М.А. Актуальные вопросы соотношения сферы дактилоскопической регистрации и правоохранительной деятельности при создании основ сильного государства в России / М.А. Желудков // Право: история и современность. 2018. № 4. С. 83–90.
13. Железняк, Н.С. К вопросу о необходимости корректировки положений закона, регламентирующего прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью / Н.С. Железняк // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4. С. 63–67.
14. Железняк, Н.С. О проблемах законодательного регулирования судебного ограничения конституционных прав граждан в оперативно-розыскной деятельности / Н.С. Железняк // Оперативник (сыщик). 2009. № 1 (18). С. 23–26.
15. Заславский, В.Б. К вопросу об обжаловании прокурором судебных решений о производстве оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан / В.Б. Заславский // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 7. С. 76–79.
16. Зуев, С.В. Основы оперативно-розыскной деятельности: курс лекций / С.В. Зуев. М.: ЮУрГУ, 2018. 178 с.
17. Зинько, А.П. Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью / А.П. Зинько // Актуальные проблемы современной юриспруденции. 2017. № 12. С. 113–116.
18. Изюмова, Е.С. Проблема соотношения понятия «контроль» и «надзор» в праве / Е.С. Изюмова // Проблемы права. 2015. № 4 (52). С. 88–91.
19. Иванов, П.И. Закономерности проявления экономической преступности в современных условиях / П.И. Иванов // Научный вестник юридического факультета. 2006. № 3. С. 150–152.
20. Иванов, П.И. Факторы, обуславливающие особенности организации прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность / П.И. Иванов // Закон и право. 2020. №3. С. 139–142.

21. Информация о Постановлении ЕСПЧ по делу «Роман Захаров против Российской Федерации» от 4.12.2015 // Законы России. URL: <http://zakoniros.ru/?p=20373> (дата обращения: 10.04.2020).
22. Колябин, А.В. Правоохранительные органы / А.В. Колябин // Студенческая наука. 2012. №1. С. 1221 с.
23. Колесников, А.В. Методика прокурорского надзора за осуществлением оперативно-розыскной деятельности по уголовным делам о преступлениях против личности, совершенных в условиях неочевидности / А.В. Колесников // Оперативник (Същик). 2015. № 4. С. 37–40.
24. Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности». С прил. Решений Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека / вступ. ст. В.Д. Зорькина. М.: Норма, 2014. 576 с.
25. Королев, И.А. Прокурорский надзор за оперативно-розыскной и процессуальной деятельностью – вопрос законодательного разграничения / И.А. Королев // Закон и право. 2019. № 6. С. 150–153.
26. Климова, И.А. Оперативно-розыскная деятельность: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / И.А. Климова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 439 с.
27. Кожевников, О.А. Полномочия прокурора в надзоре за законностью оперативно-розыскной деятельности / О.А. Кожевников // Вестник Кемеровского государственного университета. 2018. №3. С. 58–63.
28. Лапин, Е.С, Михайлова, Ю.Н. Краткий курс теоретических основ оперативно-розыскной деятельности. / Е.С. Лапин, Ю.Н. Михайлова. М.: Научная книга, 2006. 148 с.
29. Лапин, Е.С. Оперативно-розыскная деятельность. Правовые и теоретические основы: учебник и практикум для вузов / Е.С. Лапин. М.: Юрайт, 2020. С. 293–296.

30. Луговик, В.Ф. Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью: предмет, процедура и порядок предоставления документов / В.Ф. Луговик // Оперативно-розыскное право. 2017. № 1. С. 9–14.
31. Маркушин, А.Г. Оперативно-розыскная деятельность: учебник для академического бакалавриата / А. Г. Маркушин. М.: Юрайт, 2015. 305 с
32. Недуруев, Д.В. К вопросу о понятии контроля, за органами осуществляющими оперативно-розыскную деятельность / Д.В. Недуруев // Вестник науки и образования. 2018. № 8 (44). С. 74–77.
33. Никитин, Е.Л. Законность проведения оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан / Е.Л. Никитин // Криминалист. 2011. № 1. С. 103–106.
34. Неподкосова, Ю.А. Судебный контроль в сфере оперативно-розыскной деятельности / Ю.А. Неподкосова // Право, экономика и управление: актуальные вопросы. 2019. № 15. С. 367–370.
35. Об итогах работы органов прокуратуры за 2019 год и о задачах по укреплению законности и правопорядка на 2020 год // Материалы к расширенному заседанию коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1809484/> (дата обращения: 27.04.2020).
36. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. М., Азбуковник, 2000. 938 с.
37. Одношевин, И.А. Судебный контроль – гарантия конституционных прав граждан, вовлеченных в сферу оперативно-розыскной деятельности / И.А. Одношевин // Юрист-правовед. 2018. № 4. С. 189–190.
38. Омелин, В.Н. О проведении оперативно-розыскных мероприятий в случаях, не терпящих отлагательства / В.Н. Омелин // Закон и право. 2019. №3. С. 112–114.
39. Патрушев, Н.А. Место и роль прокурорского надзора за исполнением законов, органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность в

- правоохранительной системе / Н.А. Патрушев // Закон и право. 2019. № 7. С. 155–157.
40. Райзберг, Б.А., Лозовский, Л.Ш., Стародубцева, Е.Б. Современный экономический словарь / Б.А. Райзенберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. М.: ИНФРА-М, 2011. 512 с.
41. Рыбаченко, И.И. Виды контроля и надзора за осуществлением оперативно-розыскной деятельности: проблемы эффективности / И.И. Рыбаченко // Наука через призму времени. 2017. № 9. С. 215–219.
42. Решение Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 5.02.2020. «Об итогах работы органов прокуратуры за 2019 год и о задачах по укреплению законности и правопорядка на 2020 год». URL: http://prokuratura-nso.ru/news/news_10570.html (дата обращения: 25.04.2020).
43. Разъяснение сущности прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью. Официальный сайт Прокуратуры города Севастополя. URL: <http://sevproc.ru/sushhnost-prokurorskogo-nadzora-za-operativno-rozysknoj-deyatelnostyu> (дата обращения 02.04.2020).
44. Рассаднева, Д.Д. О необходимости законодательного разграничения прокурорского надзора за оперативно-розыскной и иной процессуальной деятельностью / Д.Д. Рассаднева // Новый юридический вестник. 2018. № 3. С. 35–37.
45. Семенов, Н.А. К вопросу о совершенствовании прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью / Н.А. Семенов // MODERN SCIENCE. 2020. № 1. С. 174–177.
46. Таова, Л.Ю. Обеспечение контроля за оперативно-розыскной деятельностью – гарантия соблюдения прав и свобод человека и гражданина / Л.Ю. Таова // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2013. № 10. С. 129–133.

47. Тищенко Ю.Ю. О предмете прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью / Ю.Ю. Тищенко // Пробелы в российском законодательстве. 2018. №3. С. 45–48.
48. Федорова, А.С. Особенности судебного контроля за оперативно-розыскной деятельностью / А.С. Федорова // Вопросы российской юстиции. 2019. № 1. С. 700–702.
49. Халиков, А.Н. Оперативно-розыскная деятельность: учебник. 2-е издание / А.Н. Халиков. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2017. 283 с.
50. Чечетин, А.Е. О совершенствовании прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью / А.Е. Чечетин // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 4. С. 134–139
51. Шумакова, Е.Ю. К вопросу о соотношении земельного надзора и контроля / Е.Ю. Шумакова // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2016. № 2 (35). С. 69–74.
52. Шумилова А.Ю. Оперативно-розыскная деятельность: Учебник. 2-е изд., доп. и перераб. /Под ред. А.Ю. Шумилова. М.: ИНФРА-М, 2004. 848 с.

РАЗДЕЛ III ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

- 1 Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» от 31.10.1995 № 8 (ред. от 03.03.2015) // Российская газета. № 247. 1995.
- 2 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 1 (ред. от 29.11.2016) «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Российская газета. № 27. 2009.

- 3 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. № 222. 2016.
- 4 Определение Конституционного Суда РФ от 08.02.2007 № 128-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мартиросяна Ованеса Борисовича на нарушение его конституционных прав статьей 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» // СПС Консультант Плюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_68049/ (дата обращения 01.04.2020).
- 5 Постановление ЕСПЧ по делу «Худобин против РФ» от 22.02.2018 // Обращения в ЕСПЧ. URL: <http://europeancourt-help.ru/?p=5377> (дата обращения: 14.04.2020).
- 6 Приговор Воронежского областного суда от 12 декабря 2017 г. по делу № 2-99/2017. URL: <http://www.sudact.ru> (дата обращения 15.05.2020).
- 7 Приговор Советского районного суда Тамбовской области от 5 декабря 2013 г. по делу № 1-129/2013. URL: <http://www.sudact.ru> (дата обращения 16.05.2020).
- 8 Приговор Полярнозоринского районного суда Мурманской области по делу № 1-47/2017 от 14 декабря 2017 года. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения 15.05.2020).
- 9 Определение Конституционного Суда РФ от 14.07.1998 № 86-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой» // Российская газета. № 152. 1998.
- 10 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» // Российская газета. № 145. 2013.
- 11 Постановление ЕСПЧ от 15.12.2005 Дело «Ваньян (Vanuyan) против Российской Федерации» (жалоба № 53203/99) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. № 7. 2006.

12 Справка о результатах изучения судебной практики рассмотрения судами Саратовской области материалов, не содержащих государственную тайну, по ходатайствам органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, об ограничении конституционных прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, на неприкосновенность жилища, за 1-е полугодие 2018 года. URL: http://oblsud.sar.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=10202 (дата обращения 15.05.2020).

Проект № _____
Внесен Правительством
Российской Федерации

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ» ПО ВОПРОСАМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ОПЕРАТИВНО- РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 33, ст. 3349; 1999, № 2, ст. 233; 2001, № 13, ст. 1140; 2005, № 49, ст. 5128; 2007, № 31, ст. 4008; 2008, № 52, ст. 6235; 2013, № 51, ст. 6689; 2016, № 28, ст. 4558) следующие изменения и дополнения:

1. Изложить статью 21 ФЗ «Об Оперативно-розыскной деятельности» в следующей редакции:

«Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, реализуют Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры.

Проверки исполнения законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

При наличии у прокурора сведений о нарушении закона в ходе оперативно-розыскной деятельности правомочные руководители осуществляющих ее органов или уполномоченные ими сотрудники по его требованию представляют оперативно-служебные документы, касающиеся предмета прокурорской проверки, и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие проверяемую деятельность.

Организация и тактика оперативно-розыскной деятельности, ее средства и методы не входят в предмет прокурорского надзора.

Сведения о лицах, внедренных в преступные группы или к отдельным преступникам, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих или оказывавших содействие

этим органам на конфиденциальной основе, представляются соответствующим прокурорам только с письменного согласия перечисленных лиц.

Прокуроры, указанные в части первой настоящей статьи, обеспечивают защиту сведений, содержащихся в представленных документах и материалах. Необеспечение прокурорами защиты этих сведений, равно как и неисполнение уполномоченными руководителями и сотрудниками органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, законных требований, вытекающих из надзорных полномочий прокурора, влечет за собой установленную законом ответственность».

2. В статью 22 ФЗ «Об Оперативно-розыскной деятельности» внести изменения и изложить в следующей редакции:

«При организации и осуществлении ведомственного контроля за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности 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, компьютерной информации, а также прав и законных интересов юридических лиц, установленных законом запретов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности. Обеспечить законность при проведении оперативно-розыскных мероприятий, в том числе тех, на проведение которых разрешение дано судом, принятии должностными лицами решений, представлении результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю, налоговому органу или в суд, соответствие законам правовых актов, издаваемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, соблюдение порядка выполнения оперативно-розыскных мероприятий, установленного законами и правовыми актами, принятыми уполномоченными органами и предусматривающими механизм реализации законов.

Руководителям органов осуществляющих оперативно-розыскную деятельность при реализации контрольных полномочий подвергнуть обязательной проверке:

а) соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности;

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 оперативно-розыскных мероприятий, в том числе тех, разрешения на проведение которых даны судом;

наличие оснований, соблюдение установленных условий, порядка и сроков их проведения;

г) законность представления результатов оперативно-розыскной деятельности;

д) 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;

е) соответствие оперативно-розыскных мероприятий целям и задачам оперативно-розыскной деятельности, а также соблюдение требования о недопустимости применения информационных систем, технических средств и веществ, наносящих ущерб жизни и здоровью людей и причиняющих вред окружающей среде;

ж) своевременность уведомления судей должностными лицами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, о проведении в случаях, предусмотренных частями 3 и 6 статьи 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», оперативно-розыскных мероприятий, включая получение компьютерной информации, 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.

Руководители органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, несут персональную ответственность за соблюдение законности при организации и проведении оперативно-розыскных мероприятий».

Статья 2. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации

Анкета для сотрудников ОВД

Уважаемые сотрудники правоохранительных органов!

Кафедра правоохранительной деятельности и национальной безопасности Юридического института Южно-уральского государственного университета проводит социологическое исследование на тему «Отношение сотрудников органов внутренних дел к эффективности ведомственного контроля за обеспечением законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» с целью оценки эффективности ведомственного контроля за обеспечением законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности.

Просим вас принять участие в социологическом опросе и ответить на следующие вопросы:

1. Укажите Ваш возраст:
 - до 25 лет
 - от 26 до 45 лет
 - от 46 лет и более

2. Считаете ли Вы необходимым регламентировать в законодательстве порядок и периодичность проверки дел оперативного учета?
 - Да
 - Нет
 - Затрудняюсь ответить

3. Как Вы считаете, в чем основные причины несовершенства действий сотрудников, осуществляющих ведомственный контроль за ОРД?
 - Недостаточная нормативная регламентация деятельности
 - Конфликтные ситуации внутри подразделения, осуществляющего ОРД
 - Вмешательство в деятельность государственных органов, осуществляющих надзор за ОРД
 - Недостаточное материально-техническое обеспечение
 - Неприменение положительного зарубежного опыта в этой сфере
 - Свой вариант _____

4. Согласны ли Вы с мнением, что существующая нормативная база регламентирующая ведомственный контроль за ОРД устарела и нуждается в корректировке?
 - Да
 - Нет
 - Затрудняюсь ответить

5. Укажите, как, по Вашему мнению, можно оптимизировать действия сотрудников, осуществляющих ведомственный контроль за ОРД?

- Детально регламентировать их деятельность с помощью принятия соответствующего нормативно-правового акта
- Применять опыт зарубежных коллег
- Расширить пределы ведомственного контроля за ОРД
- Улучшить материально-техническое обеспечение
- Усилить меры по профессиональной подготовке кадров
- Свой вариант _____

6. Считаете ли Вы необходимым принятие нормативных положений, регламентирующих порядок и содержания ведомственного контроля за ОРД?

- Да
- Нет
- Затрудняюсь ответить

7. Считаете ли Вы разумным и нужным введение института общественного контроля за ОРД?

- Да
- Нет
- Затрудняюсь ответить

Благодарим за сотрудничество!