

## ЗНАЧИМЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** Статья посвящена анализу практических проблем прокурорского надзора за исполнением законов в ОРД на современном этапе, в частности соотношению целей и задач с предметом и пределами надзора. Авторы формулируют и обосновывают тезис о недопустимости снижения целенаправленности надзорной деятельности, заключающейся в обеспечении законности в ОРД, и о необходимости комплексного, расширенного понимания целей и задач ОРД как самостоятельного направления прокурорского надзора в силу выхода ее границ за рамки уголовного производства.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, оперативно-розыскная деятельность, терроризм, закон, проблемы прокурорского надзора, зарубежный опыт.



**Андрей Анатольевич МАЙДЫКОВ,**

доцент кафедры организации судебной и прокурорско-следственной деятельности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент  
[maydikov@mail.ru](mailto:maydikov@mail.ru)  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.60.8.053-066

**A. A. MAYDIKOV,**

Associate Professor of the Department of Judicial and Prosecutorial Investigative Activities of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
Police Colonel, PhD in Law, Docent  
[maydikov@mail.ru](mailto:maydikov@mail.ru)

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

**A. O. SIKUNOV,**

Graduate student, Russian Customs Academy  
[shikan245@gmail.com](mailto:shikan245@gmail.com)

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

**SIGNIFICANT PROBLEMS OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER THE EXECUTION OF LAWS BY BODIES CARRYING OUT OPERATIONAL AND INVESTIGATIVE ACTIVITIES AT THE PRESENT STAGE OF DEVELOPMENT OF SOCIETY IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Abstract.** The article is devoted to the analysis of problems of procuratorial supervision over the implementation of laws in the course of operational detection at the present stage, in particular the relationship of goals and tasks



**Андрей Олегович ШИКУНОВ,**

аспирант Российской таможенной академии  
[shikan245@gmail.com](mailto:shikan245@gmail.com)  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© А. А. Майдыков,  
А. О. Шикун, 2019

*with the subject and limits of supervision. The authors formulate and substantiate the thesis that it is unacceptable to reduce the focus of oversight activities, which consist in ensuring the rule of law in the operational search activities and the need for a comprehensive, expanded understanding of the goals and objectives of the ARD, as an independent area of prosecutorial supervision, due to the fact that its borders go beyond the scope of criminal proceedings.*

**Keywords:** *Public prosecutor's supervision, operational search activities, terrorism, law, problems of prosecutorial supervision, foreign legislation.*

Оперативно-розыскная деятельность (далее — ОРД) как вид деятельности осуществляется гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее — органы, осуществляющие ОРД), в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий (далее — ОРМ) в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств<sup>1</sup>.

Как видно уже из определения ОРД, она предназначена не только для решения целей и задач по выявлению и раскрытию преступлений, выполняемых органами следствия и дознания в рамках уголовного производства. Мы находим этому подтверждение и в иных бланкетных и императивных нормах права, а также в трудах российских и зарубежных ученых. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» в ст. 2 определяет следующие задачи оперативно-розыскной деятельности:

- выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших;
- осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших;
- добывание информации о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации (в ред. Федеральных законов от 02.12.2005 № 150-ФЗ, от 21.12.2013 № 369-ФЗ);
- установление имущества, подлежащего конфискации (абзац введен Федеральным законом от 25.12.2008 № 280-ФЗ).

Из содержания ст. 2 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» видно, что задачами ОРД являются «розыск без вести пропавших» и «установление имущества, подлежащего конфискации». Данные задачи выходят за рамки уголовного производства, они относятся к общим поисковым и розыскным задачам в рамках различных правовых институтов. Порядок их проведения

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (с изм. и доп.). Ст. 1 // СПС «ГАРАНТ».

и основания осуществления регулируются отличными от уголовного и уголовно-процессуального права нормами.

Отдельно, как самостоятельную, стоит рассматривать задачу ОРД по охране и защите участников досудебного и судебного производства. Современный уровень криминализации общества давно перешагнул границы отдельно взятого государства. Используемые террористическими, экстремистскими организациями (иными криминальными структурами и одиночными преступниками) финансовые, технические, организационно-правовые средства соотносимы с возможностями отдельных государств. В этой ситуации обеспечение безопасности всех (без исключения) участников как досудебного, так и судебного уголовного производства, а также исполнения судебного решения должно осуществляться с принципами именно ОРД — конспирации, наступательности и т.д. Прежде всего это относится к обеспечению безопасности свидетелей и потерпевших.

Проведенное авторами изучение российской правоохранительной и судебной практики (за последние пять лет) показывает, что воздействие на судей, следователей, дознавателей, прокуроров, свидетелей, потерпевших, обвиняемых, адвокатов, присяжных заседателей и других участников уголовного процесса приобрело характер масштабной сложносоставной проблемы, которую необходимо решать, используя как отечественный, так и зарубежный опыт. Особенно важно, что криминалитетом (criminalities) используются формы противоправного воздействия, маскируемые под легальные гражданско-правовые отношения, которые без использования инструментария ОРД выявить и после этого сформировать по ним надлежащую доказательственную базу не представляется возможным.

Уже много лет в трудах значимых российских ученых А. Ф. Волынского, В. А. Образцова, Е. В. Щеглова, П. Т. Скорченко и других говорится о состоявшейся обязательной процедуре использования ОРД для решения обозначенной выше задачи и необходимости ее нормативно-правового закрепления через разработку самостоятельной формы оперативно-розыскной деятельности — оперативно-розыскного обеспечения обвинения. Наиболее четко данная форма ОРД определена В. Ф. Луговиком. Он понимает ее как комплекс оперативно-розыскных мер, осуществляемых субъектами ОРД во взаимодействии с должностными лицами прокуратуры, направленных на создание оптимальных условий для осуществления уголовно-процессуальных функций обвинения путем выявления и фиксации фактических данных, которые могут быть использованы при доказывании в суде; обнаружения сведений, которые позволят усилить систему аргументации, подтверждающих позицию обвинения в процессе осуществления досудебного производства и судебного разбирательства; осуществления оперативно-розыскного контроля за поведением обвиняемых, подозреваемых и иных лиц; а также исполнения функции защиты участников уголовного судопроизводства<sup>2</sup>. До настоящего времени данная форма не закреплена в законодательстве Российской Федерации.

Особенно важно отметить, что В. Ф. Луговик неразрывно связывает данную форму ОРД с компетенциями прокуратуры Российской Федерации, что полно-

<sup>2</sup> Луговик В. Ф. Оперативно-розыскное обеспечение государственного обвинения : монография. Барнаул : БЮИ МВД России, 2007. С. 11—12.



стью корреспондирует зарубежному опыту. Так, в ряде европейских стран именно прокурору принадлежит основная роль в координации действий по обеспечению защиты жертв преступлений<sup>3</sup>.

В Российской Федерации на прокуратуру относительно надзора за правоохранительными органами возложены функции организации их взаимодействия в целом и координации по осуществлению борьбы с терроризмом и экстремизмом.

На современном этапе развития мирового сообщества, общественных механизмов отдельных государств, цифровых, экономических и иных технологий становится невозможным профилировать и раскрывать преступления, прежде всего угрожающие национальной безопасности отдельных государств и их конгломератов, без использования правоохранительными структурами ОРД. Однако, в отличие от других видов правоохранительной деятельности (административной и уголовно-процессуальной), ОРД характеризуется значительно меньшей законодательной регламентацией и научной проработкой правовых проблем, возникающих в процессе ее осуществления.

Проблема правовой неурегулированности ОРД является общепризнанной и в доказывании не нуждается. Следует привести следующий базовый пример выдвинутого авторами утверждения. Перечень оперативно-розыскных мероприятий в количестве 15, являющихся инструментарием в проведении ОРД, императивен. Изменению он подлежит только через Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности». ОРД осуществляется именно через проведение этих ОРМ. В рамках проведения ОРМ допустимо ограничение практически всех конституционных прав и свобод человека и гражданина, включая целевое лишение жизни без судебного решения (*targeted killing*). Данное ограничение конституционного права человека на жизнь без судебного решения признано в международном праве<sup>4</sup>.

При наличии таких жестких ограничительных механизмов прав человека и гражданина через проведение ОРМ в рамках ОРД, определения понятий ОРМ в федеральном законодательстве России нет. Их определение дается каждым субъектом ОРД самостоятельно в своих ведомственных приказах. Следовательно, одно и то же ОРМ может быть определено по-разному (что и происходит на практике), и это значительно затрудняет выполнение прокуратурой надзорных функций.

Значимым для ограничения эффективности прокурорского надзора за ОРД является также следующее. В ходе ОРД предусмотрено расходование значительных бюджетных средств в рамках секретного делопроизводства вне налогового поля. Данное направление надзора также практически находится вне компетенций и границ прокурорских проверок. С нормативно-правовой точки зрения процессуальные векторы данного направления также регулируются ведомственными правовыми актами, различными для каждого правоохранительного органа.

<sup>3</sup> Брусницын Л. В. Потерпевшие и свидетели под псевдонимом: национальное законодательство и прецеденты Европейского Суда по правам человека // Уголовное право. 2002. № 2. С. 125—127.

<sup>4</sup> UNHRC, Suarez de Guerrero v. Colombia. Communication № R. 11/45 of 31 March 1982, UN Doc. Supp. № 40 (A/37/40).

Данное обстоятельство ведет к тому, что доходы физического лица, получаемые им негласно, могут иными лицами (государственными контролирующими органами) рассматриваться как незаконно полученные и входить в сферу прокурорской проверки. Это, в свою очередь, приводит к возникновению вопроса правового регулирования надзора прокуратуры по обозначенному направлению, поскольку прокуратура не обладает компетенцией получения сведений о лицах, получающих негласно вознаграждения в ходе ОРД (агентурный аппарат).

Согласно ст. 40 УПК РФ государственный орган, наделенный правом проведения ОРД, является одновременно органом дознания. ОРД, как было указано выше, не входит в структуру дознания, но неразрывно с ней переплетена. Четкого разграничения двух этих функций в рамках одного государственного органа также нет. Прокуратура в порядке надзора вынуждена соотносить в рамках одного органа два разных направления его работы.

Это привело к тому, что законодатель в главе 3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» смешал два разных направления прокурорского надзора: одно — имеющее уголовно- процессуальный характер (надзор за государственными органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие); другое — не регулируемое УПК РФ (за государственными органами, осуществляющими ОРД)<sup>5</sup>.

Перечень проблем, указанный выше, далеко не исчерпывающий. Он, несомненно, определен прежде всего фактором секретности а это, в свою очередь, привело к тому, что ОРД развивалась как сугубо секретная наука, что, безусловно, не могло не сказаться как на методике и направлениях исследований, так и на формировании предмета науки в целом. Аналогично развивалось и правовое регулирование ОРД<sup>6</sup>. Она регламентируется по большей части секретными ведомственными приказами и инструкциями, причем для каждого ведомства они свои, обособленные от других ведомств.

Данное обстоятельство требует особого внимания к государственным органам, наделенным функцией ОРД, со стороны прокуратуры. В то же время из-за правовой неопределенности в порядке осуществления многих функций ОРД, компетенций и полномочий самой прокуратуры возникает множество практических проблем надзора, которые связаны с вышеобозначенными проблемами и будут рассмотрены авторами ниже.

Согласно статье 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Прокуратура РФ — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Она призвана осуществлять надзор за всеми органами государственной власти в целом.

Вначале важно отметить, что выстраивание эффективной системы оценки надзора за ОРД невозможно без первоначального регулирования базовой си-

<sup>5</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 № 22002-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 26.07.2019). Гл. 3 // СПС «ГАРАНТ».

<sup>6</sup> Луговик В. Ф. Преемственность и новации в оперативно-розыскной науке // Полицейское право. 2006. № 4. С. 79.



стемы учета в прокуратуре Российской Федерации. Авторами, через личный их опыт и интервьюирование сотрудников прокуратур семи субъектов РФ в 2019 г. установлено наличие одной общей проблемы, характерной для надзорного органа в целом. Точнее, она многокомпонентная. Основная проблема — это порядок соотнесения статистики за текущий период и аналогичный период прошлого года.

Немаловажной проблемой является некомпетентность поднадзорных прокуратуре органов во всех сферах деятельности, а также в ряде случаев малоопытность прокурорских работников в связи с омоложением кадрового состава. В основном это связано с отсутствием института наставничества на практике. В силу отсутствия в прокуратуре обучения по направлению ОРД прокурор в данной сфере не обладает достаточной компетенцией.

Надзор в районной или межрайонной прокуратуре можно разделить на три основных направления деятельности: процессуальный блок; поддержание государственного обвинения в суде (сюда также входит участие прокуроров в гражданском и арбитражном процессе, регулируемое ст. 45 ГПК РФ); надзор за соблюдением федерального законодательства.

Одним из важнейших направлений деятельности в прокуратуре является надзор за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, он, в свою очередь, имеет внутреннее деление по направлениям работы. Он включает:

- надзор за учетно-регистрационной дисциплиной, регулируемый приказом Генеральной прокуратуры РФ, Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Следственного комитета РФ, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы исполнения наказаний, Министерства обороны РФ, Федеральной службы судебных приставов, Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 26.03.2014 № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях», а также приказом Генерального прокурора 05.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия». Сюда входит проверка ОВД в части регистрации и разрешения сообщений о преступлении (Книги учета сообщений о преступлениях — далее КУСП и отказные материалы, сверки с медицинскими учреждениями, страховыми компаниями, банками, предприятиями и т.д. в части выявления скрытых от учета преступлений);
- надзор за органами дознания и следствия, регулируемый приказом Генерального прокурора РФ от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» и приказом Генерального прокурора РФ от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» (проверка уголовных дел, утверждение обвинительного заключения/

акта с последующим направлением в суд, либо возвращение дела дознавателю/следователю для производства дополнительного дознания/следствия, сюда же можно отнести отмену незаконных решений о приостановлении или прекращении уголовного дела);

- рассмотрение обращения граждан на действия/бездействие органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- проверку законности ходатайств следователя перед судом о получении разрешения на производство следственных действий;
- продление проверки сроков сообщений о преступлении, согласование переделки материала проверки в другой регион по территориальной подследственности (хотя это противоречит нормам УПК РФ, но регулируется межведомственными приказами); проверку решений следователя/дознавателя о возбуждении уголовного дела, возможно, отмену этого решения; подписание соответствующих статистических карточек;
- работу в сфере уголовно-правовой статистики;
- экстрадиционные проверки;
- проверку материалов ОРД (надзор, касающийся секретной части, крайне узок);
- надзор по органам — надзор за МВД, Следственным комитетом, ФСБ.

В части, касающейся надзора за учетно-регистрационной дисциплиной, существует проблема массового укрытия сообщений о преступлении от учета. Проявляется она в двух вариантах: намеренная нерегистрация сообщения о преступлении в книгу КУСП и незаконное принятие решения об отказе в возбуждении уголовного дела там, где преступление более чем очевидно. Связано это в большей части с «палочной» системой МВД, их показателями раскрываемости.

Допустим, если приходит человек, у которого украли кошелек, а он не знает даже, где и когда это примерно было, то сотрудники полиции будут принимать исчерпывающие меры, направленные на нерегистрацию данного сообщения в книгу учета, если же человек будет настаивать на написании заявления, то спишут его в номенклатурное дело, вынесут незаконное решение об отказе в возбуждении уголовного дела или же просто спрячут его заявление в сейф. Данные действия обусловлены показателями раскрываемости, ведь чем хуже статистика, чем больше уголовных дел возбуждено, а преступники не найдены, тем хуже работает территориальный отдел полиции ОВД, что, в свою очередь, портит и статистику УВД, в связи с чем возникает вопрос о профнепригодности руководства и рядовых сотрудников, которыми, стоит отметить, территориальный отдел полиции всегда недоукомплектован.

Прокуратура как надзирающий орган вынуждена бороться с таким халатным отношением сотрудников к своим служебным обязанностям и «игрой» со статистикой. В этой связи согласно приказу Генерального прокурора РФ от 05.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» прокуратура не реже чем раз в месяц выезжает в территориальные отделы полиции, СК для проверки журналов КУСП/КРСП на наличие непринятых процессуальных решений по сообщениям о преступлениях. Кроме того, в рамках проверки ОВД проверяется книга доставленных/задержанных



и КАЗ. Проверяются материалы проверок, по которым приняты решения об отказе в возбуждении уголовного дела, проводится устный опрос граждан, обратившихся в органы МВД с сообщением о преступлении, посредством мобильной связи, выясняются действительные причины и обстоятельства произошедшего, поскольку сотрудниками полиции намеренно укрываются очевидные сообщения о преступлениях путем просьбы написать в заявлении более «размыто», например не «у меня украли телефон по адресу...», а «я обнаружил пропажу, прошу помочь найти...».

Кроме того, проводятся сверки с медучреждениями на предмет обращения граждан, которым причинен тяжкий вред здоровью, однако в отделе полиции / Следственном комитете нет сообщения о преступлении, сверки с военкоматами, паспортными столами, органами ГИБДД, на предмет утери документов. Зачастую человек при краже документов вместе с иным имуществом не обращается в полицию, поскольку испытывает недоверие к правоохранительной системе, либо его уже отговорили писать заявления сотрудники полиции.

Согласно предоставленным спискам граждан вышеуказанными органами прокуратурой осуществляется опрос граждан по обстоятельствам произошедшего. Если будет установлен факт наличия преступления, оно будет поставлено на учет. Также проводятся сверки с банками на предмет выявления фальшивых купюр.

Проблем в осуществлении прокурорского надзора по данному направлению деятельности фактически нет, за исключением того, что отсутствуют какие-либо информационные системы, способные аккумулировать информацию или получать к ней доступ, между правоохранительными органами. В связи с этим приходится писать запрос, а потом ждать на него ответ, на что тратится достаточно много времени, а при выявлении преступлений каждая секунда на счету.

Также хочется отметить отсутствие электронной базы сообщений о преступлениях в отделах полиции и, соответственно, дублирование ее в прокуратуре, что также негативно сказывается на межведомственном взаимодействии, поскольку приходится запрашивать информацию в отделе полиции.

Стоит отметить, что материалов проверки, по которым приняты решения об отказе в возбуждении уголовного дела, в прокуратуру поступает огромное количество и проверить их в течение 5 суток согласно упомянутому выше совместному приказу от 26.03.2014 не представляется возможным, в связи с чем полагали бы целесообразным на законодательном уровне внести изменения в данный приказ путем установления срока проверки в 30 дней.

*Надзор за расследованием органами дознания и следствия в части расследования уголовных дел.* В данной сфере надзора существуют две основные проблемы — это «палочная» система и отсутствие должной квалификации у следователя/дознателя. «Палочная» система заключается в плане по направлению в суд определенного количества уголовных дел — неважно каких и неважно, насколько качественно расследуемых. В этой связи качество расследования падает, допускаются процессуальные ошибки (отсутствие подписей в протоколах, неправильное отражение анкетных данных лица, проведение следственных действий по одному уголовному делу в одно и то же время с одними и теми же понятыми, при необходимости участия переводчика отсутствует перевод всех необходимых документов, после возобновления производства по уголовному делу отсутствует принятие к производству следователем уголовного дела и т.д.).

Также встречаются и проблемы в доказывании следователем инкриминируемого подозреваемому деяния (отсутствие видеозаписи с места совершения преступления, отсутствие необходимых экспертиз, не допрашиваются все лица, показания которых важны для доказательной базы по уголовному делу, следственные эксперименты практически не проводятся). Кроме того, начальнику следственного подразделения не интересно расследование и возбуждение уголовных дел, следствие по которым требует большого количества следственных действий и представляет сложность при расследовании уголовного дела в части доказывания, если это, конечно, не резонансное преступление или не указание вышестоящего руководства, поскольку отнимет большое количество времени, а за это время можно 5 дел в суд направить и статистика не пострадает...

Проблема прокурорского надзора состоит в том, что у следователей, дознавателей и оперативных сотрудников отсутствует должная квалификация, поэтому уголовные дела с обвинительным заключением/актом в прокуратуру поступают «сырые», требующие доработки, корректировки. При наличии грубых нарушений по уголовному делу прокурор возвращает его на «доследование», при наличии негрубых нарушений прокурор должен, как учитель, объяснять следователю, что и как нужно сделать и как делать не следует.

Также проблемой является то, что прокурор не может заставить следственное подразделение расследовать уголовные дела, не может изъять для расследования уголовное дело и принять его к своему производству, он лишь может принять меры прокурорского реагирования, внести представление/требование в следственный орган для устранения нарушений уголовно-процессуального законодательства и все. Причем при рассмотрении данного представления виновное должностное лицо может быть не наказано, наказание является исключительной прерогативой работодателя. Это касается всех мер прокурорского реагирования, кроме постановления об административном правонарушении, меры реагирования формально есть, но не всегда они действенны. Все вышесказанное также относится к делам оперативного учета.

*Рассмотрение обращения граждан на действия/бездействие органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.* Проблем в данном направлении как таковых нет за исключением того, что граждане все чаще стали обращаться в органы прокуратуры по вопросам, напрямую не входящим в компетенцию надзорного органа, обращений с каждым годом становится все больше, а число оперативных сотрудников, их рассматривающих, не изменяется. Еще стоит отметить, что граждане сразу жалуются в Администрацию Президента или в Генеральную прокуратуру, или же во все органы сразу, в итоге первичные обращения все спускаются в районные прокуратуры из всех ведомств, и приходится на одно и то же отвечать многократно. Зачастую граждане злоупотребляют своим правом на обжалование или жалобу.

В этой связи считаем целесообразным ввести комиссию для подачи обращений в органы прокуратуры (это отсеет многих людей, в обращениях которых отсутствуют какая-либо логика или ссылки на нарушения федерального закона). Также полагаю целесообразным запретить гражданам обращаться в вышестоящие органы государственной власти, если территориальный орган не рассмотрел обращение гражданина, это исключит ненужную пересылку обращений



из вышестоящих организаций в нижестоящие, что, в свою очередь, благоприятно скажется и на бюджете государственных органов в целом.

*Согласование арестов, продление арестов, согласование производства выемок, обысков.* Проблема здесь состоит только в том, что при согласовании прокурор является промежуточным звеном, все решения принимает исключительно суд. В этой связи назревает вопрос: для чего тогда нужно согласовывать? Пусть следователи напрямую обращаются в судебные органы или же надо вернуть прокурору полномочия самостоятельно принимать решения о производстве обысков, выемок, заключении лиц под стражу.

*Работа в сфере уголовно-правовой статистики.* Проблема в сфере статистики в прокуратуре в настоящее время стоит очень остро, поскольку практически парализует надзорную работу и превращает прокуратуру в информационно-аналитический центр. С каждым годом растет количество статистических отчетов, формы отчетов периодически меняются.

Кроме того, управление правовой статистики присылает огромное количество поручений, просит посчитать, сколько было преступлений определенной категории в этом году, сколько преступлений было в прошлом, несмотря на то, что все эти сведения есть в отчетах прошлых лет и в базе ИЦ МВД. Также сотрудники Управления правовой статистики проверяют соответствие заполнения реквизитов в статистических карточках по уголовным делам, и если, по их мнению, какой-либо из реквизитов заполнен с нарушением формирования статистической отчетности, они направляют поручение в районную прокуратуру для внесения соответствующих корректировок.

Полагаем необходимым выделить несколько единиц для сотрудников, отвечающих за вышеуказанное направление деятельности, в каждую прокуратуру, чтобы они непосредственно и занимались данным направлением деятельности.

*Экстрадиционные проверки.* Проблем в данной сфере деятельности нет, единственное, что хотелось бы отметить, это отсутствие информационных систем, с помощью которых прокурор на своем рабочем месте мог получать информацию из ФМС, ИЦ, баз данных МВД.

*Проверка материалов ОРД.* Стоит отметить, что надзор за секретной частью органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, крайне узок. Проблемой в осуществлении надзора в данном направлении является фактическое отсутствие полномочий прокурора по надзору за ОРД. Возлагая на прокурора надзор за законностью действий и решений оперативно-розыскных органов, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» не предусматривает не только согласование с прокурором, но даже его уведомление при обращении в суд указанных органов за разрешением на проведение ОРМ, требующих судебного решения», что препятствует оперативности и ограничивает прокурорский надзор в рассматриваемой сфере деятельности.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства об оперативно-розыскной деятельности был бы гораздо более эффективным, если бы прокурор был наделен большим объемом законодательно установленных полномочий при осуществлении данного надзора. К сожалению, в рассматриваемой сфере он не наделен правом самостоятельной отмены незаконных и необоснованных решений органов, осуществляющих ОРД.

Кроме того, прокурор не вправе изучать агентурные дела, являющиеся источниками оперативной информации. На практике масса нарушений законности связана с процедурой заведения и прекращения дел оперативного учета и производства по ним. Если уполномоченный прокурор должен «способствовать достижению задач ОРД», то почему тогда заведение дел оперативного учета не согласовывается с прокурором? Более того, он даже не уведомляется о заведении таких дел. Дать указание о заведении дела оперативного учета при наличии такой необходимости прокурор также не вправе. Почему при прекращении дела оперативного учета оно может спокойно оказаться в архиве без своевременной проверки прокурором?

В настоящее время ОРД связана с международной составляющей, осуществлением ОРМ (контролируемые поставки, оперативные внедрения, эксперимент) вне территории Российской Федерации (особенно в части борьбы с терроризмом и экстремизмом). Она реализуется путем проведения ОРМ вне территории России. Прокуратура в этой важной составляющей ОРД осуществляет не только надзорную функцию, но и, исходя из того, что Президентом РФ изданы два указа по координации, в части борьбы с терроризмом, и взаимодействию правоохранительных органов, еще и контрольно-исполнительную функцию. Прокуратура также должна принимать участие в формировании межведомственных правовых актов по вопросам ОРД на уровне территорий и Федерации. В настоящее время они носят единичный характер.

Основной мерой прокурорского реагирования при выявлении нарушений при проверке дел оперативного учета является представление об устранении нарушений федерального законодательства в соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». Поскольку прокурор не вправе влиять на методику и тактику проведения ОРД, обязывать оперативные подразделения к проведению тех или иных оперативных мероприятий, как правило, причиной внесения представлений являются отсутствие надлежащей оперативно-розыскной работы, проводимой без использования всех имеющихся полномочий, сил и средств, предоставленных оперативным службам, отсутствие требуемого ведомственного контроля. Руководители поднадзорных органов, получив такие представления, обязаны устранить выявленные нарушения, решить вопрос о дисциплинарной ответственности виновных сотрудников и в месячный срок сообщить о принятых мерах прокурору, внесшему представление.

Однако практика показывает, что руководители территориальных органов, уполномоченных на осуществление ОРД, не только не в полной мере выполняют требования прокурора, но и просто их игнорируют. В ответах на представления указывают, что ограничились обсуждением на оперативном совещании, а к виновным сотрудникам мер не приняли, так как те ранее уже были наказаны за аналогичные нарушения. Поэтому при отсутствии должной реакции руководителей оперативных служб на местах районные прокуратуры должны инициировать направление представлений в адрес областных управлений оперативных служб через прокуратуры субъектов Федерации, требуя восстановления законности и привлечения к ответственности руководителей районных подразделений.

В части актов прокурорского реагирования в сфере надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, до-



знание и предварительное следствие, закреплены виды прокурорского реагирования в ст. 23—25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». К ним относятся: протест и представление.

Кроме того, в уголовном судопроизводстве выделяют еще один вид прокурорского реагирования: требование об устранении нарушений федерального законодательства, согласно п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Требование прокурора органами следствия и дознания рассматривается в течении 5 суток с момента его получения. По результатам рассмотрения прокурору дается ответ, причем не всегда положительный — ведь прокурор лишь требует, но не обязывает устранить нарушения закона, при этом он может написать большое количество требований по одному и тому же факту нарушения закона, а положительной динамики это не принесет. Согласно ст. 38 УПК РФ следователь является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной настоящим Кодексом, осуществлять предварительное следствие по уголовному делу, который самостоятельно направлять ход расследования, принимать решение о производстве следственных и иных процессуальных действий, за исключением случаев, когда в соответствии с настоящим Кодексом требуется получение судебного решения или согласия руководителя следственного органа.

Представление прокурора рассматривается в течении 30 суток с момента его получения. К сожалению, результаты рассмотрения представлений не являются действенными, поскольку привлечение к ответственности виновных должностных лиц является исключительной функцией работодателя. Работодатель может привлечь сотрудника к дисциплинарной ответственности, может ограничиться «устным выговором», а может сообщить прокурору, что по результатам служебной проверки нарушений в действиях сотрудника не выявлено.

Данная проблема обусловлена прежде всего формальным подходом к работе со стороны органов следствия и дознания.

Также следует отметить, что прокурор в своем представлении прописывает «рассмотреть настоящее представление с участием представителя городской прокуратуры и руководства УВД», однако на практике такое рассмотрение является большим исключением, так как на это просто не всегда хватает времени.

Также, на наш взгляд, большой проблемой является отсутствие возможности вносить представление вышестоящим правоохранительным органам об отсутствии должного ведомственного контроля за работой подчиненных им сотрудников, это обусловлено тем, что за ними надзирает вышестоящая прокуратура в пределах своей компетенции. Районная же прокуратура может только внести проект меры прокурорского реагирования своей вышестоящей прокуратуре, чтобы она уже приняла на своем уровне меры прокурорского реагирования в отношении поднадзорного правоохранительного блока. Однако любой федеральный судья, согласно ст. 29 УПК РФ, ст. 226 ГПК РФ, может внести частное определение или постановление в любой орган государственной власти Российской Федерации независимо от территориальной подсудности. Почему такими полномочиями не может обладать прокурор?

Все вышесказанное касалось прокуратур районного звена. В прокуратурах субъектов РФ нагрузка на работников не столь велика, в связи с чем эффективность надзорной деятельности выше, чем у районных прокуратур. Акты прокурор-

ского реагирования вносятся при наличии явных признаков нарушения закона, рассматриваются поднадзорными правоохранительными органами тщательно, с участием руководства прокуратуры и УВД. По результатам рассмотрения виновные должностные лица действительно привлекаются к дисциплинарной ответственности.

Также следует иметь в виду, что у вышестоящих прокуратур существует две линии надзора: прямой надзор (Прокуратура Москвы надзирает за Правительством Москвы, ГУ МВД по г. Москве, ГСУ по г. Москве и т.д.); зональный/курирующий — надзор за работой нижестоящих прокуратур и, соответственно, за поднадзорными им органами государственной власти (например, Прокуратура г. Москвы курирует результаты работы прокуратуры ЮАО и в то же время может принять меры прокурорского реагирования в отношении должностных лиц УВД по ЮАО).

В заключение стоит отметить, что эффективность прокурорского надзора в сфере надзора за ОРД ничтожно мала, для укрепления его эффективности следует значительно расширить круг полномочий прокурора по согласованию проведения ОРМ, а также заведению ДОУ.

Отчеты по проверкам никак не засекречены, за исключением предоставления информации с примерами в городскую прокуратуру (отчеты, где указано количество ДОУ и выявленные по ним нарушения, секретными не являются). Однако по результатам проверок заполняются соответствующие журналы и рабочие тетради по правилам ведения секретного делопроизводства.

Проверки проводятся в соответствии с планом работы той или иной прокуратуры, а также в связи с поручением вышестоящей прокуратуры, но, к сожалению, результаты их недостаточно эффективны ввиду отсутствия должных полномочий. Внеплановые проверки обусловлены в основном резонансом по тому или иному событию или поручением вышестоящих прокуратур.

Еще одной немаловажной проблемой является отсутствие допуска к секретным сведениям у большинства прокурорских работников (допуском обладают прокурор и его замы, возможно, еще один помощник прокурора), что возлагает проверку результатов ОРД исключительно на руководство прокуратуры.

Именно поэтому на первый план выдвигается задача систематизации правовых норм, регламентирующих оперативно-розыскную деятельность, их совершенствования с точки зрения юридической техники, приведения в соответствие со смежными отраслями права, с интересами проводимых социально-экономической и административной реформ. Безусловно, при этом потребуются устранение довольно частых пробелов в оперативно-розыском правовом регулировании, обновление целого ряда нормативных правовых актов, объединение и структурирование в систематизированном порядке оперативно-розыскных норм по соответствующим правовым институтам. Это — комплексная работа всего научного сообщества, независимо от ведомственной принадлежности.



**БИБЛИОГРАФИЯ**

1. *Галузин А. Ф.* Принцип правовой безопасности и система уголовного, уголовно-процессуального, оперативно-розыскного законодательства России // *Право и политика.* — 2005. — № 4.
2. *Дытченко Г., Никитин Е.* Проблемы организации надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности // *Законность.* — 2008. — № 10.
3. Криминалистическое обеспечение деятельности криминальной милиции и органов предварительного следствия / под ред. Т. В. Аверьяновой, Р. С. Белкина. — М., 1997.
4. *Луговик В. Ф.* Оперативно-розыскное обеспечение государственного обвинения : монография. — Барнаул : БЮИ МВД России, 2007.
5. *Никитин Е. Л., Дытченко Г. В.* Прокурорский надзор за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности. — СПб., 2016.