САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. Л. НИКИТИН, Г. В. ДЫТЧЕНКО, П. В. ШИРОКОВА

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ПРОВЕДЕНИЯ И ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Учебное пособие

4-е издание, переработанное и дополненное

Санкт-Петербург
2025

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. Л. НИКИТИН, Г. В. ДЫТЧЕНКО, П. В. ШИРОКОВА

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ПРОВЕДЕНИЯ И ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Учебное пособие

4-е издание, переработанное и дополненное

Санкт-Петербург
2025

УДК 34(075)
ББК 67.72я73
Н62

А в т о р ы

Е. Л. НИКИТИН, канд. юрид. наук, доцент — введение, разделы 1—3 (в соавторстве с Г. В. Дытченко), заключение; Г. В. Дытченко — разделы 1—3 (в соавторстве с Е. Л. Никитиным); П. В. Широкова — раздел 4.

Р е ц е н з е н т ы

Т. Ю. ЛАБУТИНА, начальник отдела по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью органов внутренних дел и таможни Северо-Западной транспортной прокуратуры.

М. П. КУНИЦКИЙ, начальник отдела по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму прокуратуры г. Санкт-Петербурга.

Никитин, Е. Л.

Н62 Прокурорский надзор за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий : учебное пособие / Е. Л. Никитин, Г. В. Дытченко, П. В. Широкова. — 4-е изд., перераб. и доп. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2025. — 210, [2] с. — ISBN 978-5-6051511-1-1

В учебном пособии освещаются виды, основания, условия и порядок проведения и документирования ОРМ. Рассматриваются вопросы организации и методики прокурорского надзора за законностью проведения и документирования ОРМ, проводимых в рамках дел оперативного учета и иных номенклатурных дел и материалов. В четвертом издании учебного пособия актуализирована нормативная база, материал с учетом изменившихся подходов и правоприменительной практики переработан и дополнен.

Предназначено для обучающихся по программам высшего образования по укрупненной группе специальностей и направлений подготовки 40.00.00 Юриспруденция, а также программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации работников органов прокуратуры.

УДК 34(075)
ББК 67.72я73

ISBN 978-5-6051511-1-1

© Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2010
© Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2013
© Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2021
© Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ..... *5*

ВВЕДЕНИЕ ……..... *6*

Раздел 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРОВЕДЕНИЯ И ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ ……..... *10*

Глава 1.1. Правовая и нормативная основа проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий……..... —

Глава 1.2. Понятие оперативно-разыскного мероприятия и виды оперативно-разыскных мероприятий *18*

Глава 1.3. Основания и условия проведения оперативно-разыскных мероприятий *30*

Глава 1.4. Порядок проведения отдельных оперативно-разыскных мероприятий *35*

Глава 1.5. Порядок документирования оперативно-разыскных мероприятий *43*

Раздел 2. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ПРОВЕДЕНИЯ И ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ..... *69*

Глава 2.1. Нормативно-правовые и организационные основы осуществления прокурорского надзора за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий..... —

Глава 2.2. Задачи, предмет и пределы, объекты прокурорского надзора за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий..... *79*

Глава 2.3. Информационно-аналитическая работа, планирование и контроль при осуществлении надзора за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий.... *84*

Глава 2.4. Средства прокурорского надзора за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий..... *92*

Раздел 3. МЕТОДИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ПРОВЕДЕНИЯ И ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ..... *100*

Глава 3.1. Общие положения методики прокурорского надзора за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий……..... —

Глава 3.2. Прокурорский надзор за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий, направленных на выявление, предупреждение и пресечение преступлений..... *112*

Глава 3.3. Прокурорский надзор за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий, направленных на раскрытие преступлений *135*

Глава 3.4. Общие положения организации разыскной работы: виды розыска и порядок его осуществления *141*

Глава 3.5. Прокурорский надзор за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий, направленных на розыск лиц, скрывшихся от дознания, следствия, суда и исполнения приговора *148*

Глава 3.6. Прокурорский надзор за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий, направленных на розыск без вести пропавших лиц..... *163*

Глава 3.7. Особенности прокурорского надзора за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий, направленных на установление личности по неопознанным трупам и лиц, которые по состоянию здоровья или возрасту не могут сообщить о себе сведения..... *176*

Глава 3.8. Методические рекомендации по проведению прокурорских проверок законности проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий при осуществлении разыскной работы..... *181*

Раздел 4. ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО, УЧЕТ И ОТЧЕТНОСТЬ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ПРОВЕДЕНИЯ И ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ……... *192*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ…….. *200*

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА…….. *203*

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ДОУ — *дела оперативного учета*

ДЭБ МВД России — *Департамент экономической безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации*

КоАП РФ — *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях*

МВД России — *Министерство внутренних дел Российской Федерации*

Минобороны России — *Министерство обороны Российской Федерации*

НКД — *наркологический диспансер*

ОВД МВД России — *органы внутренних дел Министерства внутренних дел Российской Федерации*

ОРД — *оперативно-разыскная деятельность*

ОРМ — *оперативно-разыскные мероприятия*

ОРО — *оперативно-разыскной орган*

ОРП — *оперативно-разыскной процесс*

ОСМ — *оперативно-служебные материалы*

ПНД — *психоневрологический диспансер*

Росфинмониторинг — *Федеральная служба по финансовому мониторингу*

СК России — *Следственный комитет Российской Федерации*

СМИ — *средства массовой информации*

УИК РФ — *Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации*

УК РФ — *Уголовный кодекс Российской Федерации*

УПК РФ — *Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации*

ФСБ России — *Федеральная служба безопасности*

ФСИН России — *Федеральная служба исполнения наказаний*

ФСО России — *Федеральная служба охраны*

ФТС России — *Федеральная таможенная служба*

ВВЕДЕНИЕ

Установление законности при производстве и документировании оперативно-разыскных мероприятий, обеспечение соблюдения прав и свобод человека и гражданина при проведении этих мероприятий, обеспечение средствами прокурорского надзора законности решений о проведении мероприятий представляется крайне актуальным на сегодняшний день.

В ежегодных Докладах Генерального прокурора Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, решениях коллегий Генеральной прокуратуры Российской Федерации[1] неоднократно подчеркивалась исключительная важность обеспечить законность оперативно-разыскной деятельности при решении ее задач и достижении поставленных законодателем целей, поскольку при проведении ОРМ, посредством которых осуществляется ОРД, при необходимости затрагиваются, а в некоторых случаях нарушаются конституционные права и свободы человека и гражданина, интересы юридических лиц, общества и государства.

Общее количество нарушений в сфере ОРД в Российской Федерации, выявленных органами прокуратуры в 2024 году, составило 525 737 (2023 — 505 863; 2022 — 491 549; 2021 — 494 806), из которых органами внутренних дел МВД России в 2024 году были допущены 514 512 нарушений (2023 —

[1] Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 18 апреля 2018 г. «О состоянии законности и правопорядка в 2017 году и о проделанной работе по их укреплению», Доклад Генерального прокурора Российской Федерации И. В. Краснова на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 23 апреля 2021 г. «О состоянии законности и правопорядка в 2020 году и о проделанной работе по их укреплению», Решения расширенного заседания коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 18 марта 2021 г., от 25 апреля 2022 г., от 15 марта 2023 г. и др. (Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: https//epp.genproc.gov.ru (дата обращения: 15.12.2024)).

495 186; 2022 — 481 405; 2021 — 485 293); органами ФСИН России в 2024 году допущены 7 833 нарушения (2023 — 7 594; 2022 — 7 238; 2021 — 6 879); органами ФСБ России в 2024 году допущены 883 нарушения (2023 — 679; 2022 — 895; 2021 — 1 027); органами ФТС России в 2024 году допущены 2 509 нарушений (2023 — 2 404; 2022 — 2 011; 2021 — 1 607). (Статистические данные приведены из материалов кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации).

Генеральная прокуратура Российской Федерации ориентирует уполномоченных прокуроров на формирование такого подхода, при котором их воздействие в сфере ОРД обязательно должно способствовать принятию уполномоченными органами целенаправленных и действенных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, установлению имущества, подлежащего конфискации, эффективному решению иных задач ОРД, согласно ст. 2 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее также — Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ). Прокурорам особенно важно добиваться решения оперативными подразделениями предусмотренных оперативно-разыскным законодательством задач ОРД, поскольку это ключевой вопрос прокурорского надзора и прокурорской деятельности в данной сфере[2]. При этом при осуществлении надзора прокурор должен отвечать только за соблюдение и исполнение законов оперативно-разыскными органами, не подменяя в своей деятельности органы ведомственного контроля.

Вместе с тем специфика ОРД такова, что ОРМ, в том числе ограничивающие конституционные права граждан, планируются конспиративно, а проводятся, как правило, в негласной форме. Это, по сути, лишает граждан возможности самим оценить за-

[2] Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры, 2022 год : информационно-аналитическая записка / под общ. ред. И. М. Мацкевича ; Университет прокуратуры Российской Федерации. М., 2023. С. 79.

конность и обоснованность ограничения своих прав и свобод в тех случаях, пока им из каких-либо заслуживающих доверия источников не стало достоверно известно о проведении в отношении их ОРМ или о принятии в отношении их решений органами, осуществляющими ОРД.

Статистические данные свидетельствуют о незначительном количестве обращений, поступающих в органы прокуратуры от граждан по вопросам законности в сфере ОРД. Например, в 2017 году в прокуратуру поступила 2 971 жалоба на действия и решения оперативно-разыскных органов, рассмотрена 2 161 жалоба, разрешено 2 008 жалоб[3]. В последующие годы бланки официальной статистической отчетности претерпели изменения. В них перестали отражаться сведения о поступлении в органы прокуратуры и дальнейшем рассмотрении обращений граждан в сфере ОРД. Однако результаты проведенных опросов практических работников органов прокуратуры различных уровней свидетельствуют о том, что количество поступающих обращений не претерпело значительных изменений, является относительно стабильным и находится примерно на указанном выше уровне.

В принципе, грамотная организация проведения ОРМ предполагает безусловное сохранение в тайне от проверяемого (разрабатываемого) субъекта и иных лиц действий оперативных сотрудников. Поэтому такая информация если и может стать известна гражданину, в отношении которого проведены или проводятся ОРМ, то чаще всего случайно, нежели закономерно. Правда, ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ предусматривает право лица, полагающего, что действиями органов, осуществляющих ОРД, были нарушены его права и свободы, обжаловать эти действия не только в прокуратуре, но и в вышестоящем оперативно-разыскном органе или в суде.

[3] Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» по форме ОРД и Инструкции по его формированию : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28 августа 2017 г. № 593. Приложение № 1. Сведения за январь — декабрь 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Но практическая реализация этого права опять-таки зависит от осведомленности лица о проведении в отношении его ОРМ. Прокурор же может и должен выявить факт нарушения оперативно-разыскного законодательства при проведении ОРМ и при отсутствии жалобы лица, чьи права нарушены ОРО. Прокурор обязан не только устранить выявленные нарушения, но и принять меры к восстановлению нарушенных прав и законных интересов граждан, а также к возмещению причиненного вреда.

Следует констатировать, что на сегодняшний день наиболее эффективным средством установления законности в процессе осуществления ОРД, охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина при проведении ОРМ является деятельность органов прокуратуры Российской Федерации. Немаловажно, что все последние руководящие организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации[4] прямо или косвенно требуют усиления и активизации надзора за исполнением законов в ОРД, считая законную и эффективную оперативно-разыскную деятельность залогом успешной борьбы с преступностью и решения иных государственных задач.

---

[4] См., напр.: Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 1 декабря 2017 г. № 815/36 «Об усилении прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства и при осуществлении оперативно-розыскной деятельности»; указание Генерального прокурора Российской Федерации от 21 сентября 2018 г. № 602/27 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при выявлении, пресечении, раскрытии и расследовании преступлений экстремистской направленности»; указание Генерального прокурора Российской Федерации № 387/49, МВД России № 1/7985, СК России № 1/218, ФСБ России № 23, ФТС России № 266-р от 23 июля 2020 г. «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях в сфере предпринимательской деятельности» и др. (Все названные в работе нормативные акты и материалы судебной практики, если не указано иное, смотри: КонсультантПлюс : справ.-правовая система : сайт. URL: https://www.consultant.ru).

Р а з д е л 1

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРОВЕДЕНИЯ И ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Глава 1.1

Правовая и нормативная основа проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий

Согласно ст. 1 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» указанная деятельность осуществляется посредством проведения конкретных оперативно-разыскных мероприятий, поэтому уровень правового и нормативного регулирования проведения ОРМ имеет важное практическое значение при оценке законности действий оперативных служб и реализации конституционных гарантий прав граждан. Учитывая содержание средств и методов оперативной работы, следует указать на существенную специфику правовой и нормативной регламентации деятельности оперативно-разыскных органов, которая обусловлена, в первую очередь, двумя основополагающими факторами. С одной стороны, полномочия этих органов реализуются путем совершения, в частности, негласных действий, которые носят преимущественно конспиративный (тайный, секретный) характер. С другой — большой объем значимой оперативной информации ОРО получает посредством использования возможностей негласного оперативного аппарата, т. е. с привлечением лиц, оказывающих содействие на конфиденциальной основе.

Специфика правового и нормативного регулирования ОРД предполагает, что именно в положениях подзаконных актов, в том числе секретного и совершенно секретного характера, конкретизируются установки Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, определяются механизмы исполнения его конкретных норм (так, ст. 6, 8, 9, 10 и 11 предполагают конкретизацию их положений в ведомственных нормативных актах либо содержат бланкетные нормы).

В соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ правовую основу оперативно-разыскной деятельности составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, другие федеральные законы и принятые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти. Таким образом, правовую и нормативную основу осуществления ОРД и проведения ОРМ в Российской Федерации составляют, например:

конституционные нормы, определяющие перечень прав и свобод человека и гражданина, а также возможности по законному ограничению конституционных прав и свобод граждан при осуществлении ОРД и проведении ОРМ;

нормы Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», регулирующие общественные отношения, связанные с осуществлением ОРД и проведением ОРМ;

нормы Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, устанавливающие отдельные основания проведения ОРМ, определяющие понятие результатов ОРД и возможность их использования в уголовном судопроизводстве;

положения текущих федеральных законов, регламентирующие некоторые аспекты проведения оперативно-разыскных мероприятий и иные вопросы ОРД (например, Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»);

положения текущих федеральных законов и подзаконных актов, позволяющие разграничить компетенцию ОРО (например, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране», Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке», постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 2006 г. № 459 «О Федеральной таможенной службе», Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний»);

подзаконные нормативно-правовые акты, принятые по отдельным вопросам ОРД: указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации (например, Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 1995 г. № 891 «Об упорядочении организации и проведения оперативно-розыскных мероприятий с использованием технических средств»; Постановление Правительства Российской Федерации от 27 августа 2005 г. № 538, которым утверждены Правила взаимодействия операторов связи с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность);

ведомственные и межведомственные подзаконные нормативно-правовые акты, устанавливающие порядок проведения ОРМ (например, Приказ МВД России от 1 апреля 2014 г. № 199, которым утверждена, в частности, Инструкция о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств (приложение № 1 к Приказу)), порядок представления результатов ОРД органу дознания, следователю или в суд (Приказ МВД России № 776, Минобороны России № 703, ФСБ России № 509, ФСО России № 507, ФТС России № 1820, СВР России № 42, ФСИН России № 535, ФСКН России № 398, СК России № 68 от 27 сентября 2013 г., которым утверждена Инструкция о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд).

Законодательные акты Российской Федерации предоставляют ОРО полномочия производить действия и принимать решения, ограничивающие конституционные права и свободы человека и гражданина, при проведении ОРМ (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации). Законный характер возможных ограничений конституционных прав граждан при осуществлении ОРД подтвержден позицией Конституционного Суда Российской Федерации (определение от 14 июля 1998 г. № 86-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности” по жалобе гражданки И. Г. Черновой», определение от 4 февраля 1999 г. № 18-О «По жалобе граждан М. Б. Никольской и М. И. Сапронова на нарушение их конституционных прав отдельными положениями Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности“»).

В статье 2 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ перечислены общие задачи ОРД, решаемые, в частности, посредством проведения ОРМ:

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;

установление имущества, необходимого для обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска, взыскания штрафа, других имущественных взысканий, или имущества, подлежащего конфискации.

Оперативно-разыскные мероприятия проводятся для решения не только задач по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, выявлению и изобличению преступников, но и иных задач государственного управления. Проведение ОРМ для обеспечения государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации, равно как и осуществление розыска без вести пропавших лиц, может быть прямо не связано с преступными посягательствами, а следовательно, с задачами уголовного судопроизводства. Так, ст. 8.1 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ предполагает проведение ОРМ для определения факта установления иностранным инвестором или группой лиц, в которую входит иностранный инвестор, контроля над хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также факта наличия между иностранным инвестором и третьими лицами соглашения и (или) их согласованных действий, направленных на установление такого контроля. В принципе, эти действия могут не носить криминальный характер, а преследовать исключительно коммерческие интересы.

Согласно ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ ОРО в рамках оперативно-проверочной (административной) работы уполномочены производить сбор данных, позволяющих принимать управленческо-организационные решения:

о допуске к сведениям, составляющим государственную тайну;

допуске к работам, связанным с эксплуатацией объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей среды;

допуске к участию в оперативно-разыскной деятельности или о доступе к материалам, полученным в результате ее осуществления;

установлении или поддержании с лицом отношений сотрудничества при подготовке и проведении оперативно-разыскных мероприятий;

предоставлении либо об аннулировании лицензии на осуществление частной детективной или охранной деятельности, переоформлении документов, подтверждающих наличие лицензии, выдаче (продлении срока действия, аннулировании) удостоверения частного охранника;

выдаче (предоставлении), переоформлении, об изъятии и (или) аннулировании лицензий на приобретение, экспонирование или коллекционирование оружия, разрешения на ношение и использование охотничьего оружия, разрешений на хранение, хранение и ношение, хранение и использование оружия и патронов к нему, их ввоз в Российскую Федерацию либо вывоз из Российской Федерации, а также о внесении изменений в реестры указанных лицензий и разрешений;

достоверности сведений о законности происхождения денег, ценностей, иного имущества и доходов от них у близких родственников, родственников и близких лиц лица, совершившего террористический акт, при наличии достаточных оснований полагать, что деньги, ценности и иное имущество получены в результате террористической деятельности, но не ранее установленного факта начала участия лица, совершившего террористический акт, в террористической деятельности и (или) являются доходом от такого имущества;

по обеспечению безопасности органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность.

Также в соответствии с ч. 3 ст. 7 рассматриваемого Федерального закона органы, осуществляющие ОРД, при наличии запроса, направленного в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», другими нормативными правовыми актами Российской Федерации в области противодействия коррупции, в пре-

делах своих полномочий проводят оперативно-разыскные мероприятия в целях добывания информации, необходимой для принятия решений:

о достоверности и полноте сведений, представляемых в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами гражданами, претендующими на замещение:

1) государственных должностей Российской Федерации, если федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлен иной порядок проверки указанных сведений;

2) государственных должностей субъектов Российской Федерации;

3) должностей глав муниципальных образований, муниципальных должностей, замещаемых на постоянной основе;

4) должностей федеральной государственной службы;

5) должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации;

6) должностей муниципальной службы;

7) должностей в государственной корпорации, Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов;

8) отдельных должностей, замещаемых на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;

9) должностей служащих Центрального банка Российской Федерации;

10) должностей уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг (финансового уполномоченного) и руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного;

достоверности и полноте сведений, представляемых лицами, замещающими должности, указанные в п. 1 ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, если федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлен иной порядок проверки достоверности сведений;

соблюдении лицами, замещающими должности, указанные в п. 1 ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, ограничений и запретов, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и об исполнении ими обязанностей, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, если федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлен иной порядок проверки соблюдения указанными лицами данных ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и об исполнении обязанностей;

достоверности и полноте сведений, представляемых гражданином, претендующим на замещение должности судьи.

Статья 3 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ провозглашает и закрепляет универсальные принципы ОРД, к которым относятся конституционные принципы: законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также специально-отраслевые принципы: конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств.

Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ регламентирует обязанности ОРО (ст. 14), причем эти обязанности раскрываются как общие для всех органов, осуществляющих ОРД. Особенности их реализации отдельными правоохранительными органами конкретизируются в иных федеральных законах и подзаконных актах.

Для достижения задач ОРД и выполнения обязанностей, возложенных на ОРО, последние вправе:

проводить гласно и негласно оперативно-разыскные мероприятия, перечисленные в ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, производить при их проведении изъятие документов, предметов, материалов и сообщений, а также прерывать предоставление услуг связи в случае возникновения непосредственной угрозы жизни и здоровью лица, а также угрозы государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации;

устанавливать на безвозмездной либо возмездной основе отношения сотрудничества с лицами, изъявившими согласие оказывать содействие на конфиденциальной основе органам, осуществляющим ОРД;

использовать в ходе проведения ОРМ по договору или устному соглашению служебные помещения, имущество предприятий, учреждений, организаций, воинских частей, а также жилые и нежилые помещения, транспортные средства и иное имущество частных лиц;

использовать в целях конспирации документы, зашифровывающие личность должностных лиц, ведомственную принадлежность предприятий, учреждений, организаций, подразделений, помещений и транспортных средств органов, осуществляющих ОРД, а также личность граждан, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе;

создавать в установленном законодательством Российской Федерации порядке предприятия, учреждения, организации и подразделения, необходимые для решения задач, предусмотренных Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ.

Следует учитывать, что любой ОРО действует только в рамках своей компетенции (общей или специальной). Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ компетенцию имеющихся ОРО не разграничивает, поэтому для каждого органа она определяется на основании норм специальных законодательных и (или) подзаконных актов (например, Федеральные законы о полиции, о федеральной службе безопасности, о государственной охране, о внешней разведке, Постановление Правительства Российской Федерации «О Федеральной таможенной службе», Положение о Федеральной службе исполнения наказаний и др.).

Руководителям правоохранительных органов, в подчинении которых находятся оперативно-разыскные службы, предоставлено право издавать ведомственные нормативные акты, регулирующие деятельность указанных служб. Эти нормативные акты не должны изменять либо подменять положения закона, они могут лишь более детально регулировать порядок организации, тактику и методы выполнения ОРМ. Перечень руководителей оперативных подразделений органов, осуществляющих ОРД, в законе не установлен и определяется в ведомственных нормативно-правовых актах.

Должностные лица органов, осуществляющих ОРД, решают ее задачи посредством личного участия в организации и проведении ОРМ, используя помощь должностных лиц и специалистов, обладающих научными, техническими и иными специальными знаниями, а также при содействии отдельных граждан

и с их согласия, на гласной и негласной основе. Организовывать и проводить ОРМ имеют право исключительно сотрудники оперативных подразделений, перечень которых устанавливается ведомственными актами (например, в МВД России перечень определен приказом от 31 марта 2023 г. № 199 «Об утверждении перечня оперативных подразделений органов внутренних дел Российской Федерации, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность»).

Глава 1.2

Понятие оперативно-разыскного мероприятия и виды оперативно-разыскных мероприятий

Статьи 1, 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ устанавливают, что ОРД осуществляется оперативными подразделениями государственных органов посредством проведения оперативно-разыскных мероприятий. Однако в настоящее время понятие оперативно-разыскного мероприятия законодателем не раскрыто, легальных определений разрешенных оперативно-разыскных мероприятий в указанном Законе не дано, а их возможные виды только перечислены. Установлено, что перечень видов ОРМ является исчерпывающим.

Отсутствие законодательных формулировок, определяющих содержание оперативно-разыскных мероприятий, иногда вызывает сложность в отнесении проведенного мероприятия к одному из пятнадцати, перечисленных в Законе. По указанной причине, т. е. из-за отсутствия единых определений конкретных видов ОРМ, содержание одних и тех же ОРМ нередко по-разному понимается практиками. Соответственно, и процедура проведения ОРМ сотрудниками различных ОРО может отличаться.

Вместе с тем содержание проверочной закупки (оперативно-разыскное мероприятие, при котором с ведома и под контролем органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, допускается приобретение наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также инструментов или оборудования) и контролируемой поставки (оперативно-разыскное мероприятие, при котором с ведома и под контролем органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, допускаются перемещение в пределах Российской Федерации, ввоз

(вывоз) на территорию Российской Федерации или транзит через территорию Российской Федерации наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также инструментов или оборудования), применяемых для выявления и раскрытия преступлений в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ, определяется в ст. 49 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ. Нормы указанного законодательного акта имеют ограниченное (специальное) действие и регламентируют эти мероприятия применительно к деятельности оперативных подразделений по контролю за оборотом наркотиков в системе МВД России, оперативных подразделений иных органов, действующих в этой области.

К оперативно-разыскным мероприятиям относятся:

1. *Опрос* — сбор фактической информации, имеющей значение для решения конкретной задачи ОРД, со слов опрашиваемого лица, которое реально или вероятно обладает ею. В теории ОРД это мероприятие обычно характеризуется как разведывательный опрос, что указывает на его исследовательскую, поисковую сущность и направленность на обнаружение скрытой информации, имеющей значение для решения задач борьбы с преступностью. Объектами опроса могут выступать любые лица, располагающие оперативно значимой информацией. Опрос допускается при добровольном согласии лица на беседу. Меры принуждения при проведении опроса применяться не могут. Опрос может проводиться как по месту нахождения опрашиваемого, так и в служебном помещении правоохранительного органа. Опрос может осуществляться как лично оперативным работником, так и другим лицом, действующим по его поручению. В соответствии со ст. 15 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ сотрудники оперативных служб, проводя опрос, из тактических соображений имеют право скрывать истинные цели беседы либо свою профессиональную принадлежность. Опрос может носить конфиденциальный характер. Если просьба о сохранении конфиденциальности поступила со стороны опрашиваемого, то сотрудники правоохранительных органов обязаны сохранить в тайне источник информации в соответствии с ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ.

2. *Наведение справок* — получение информации, имеющей значение для решения конкретных задач ОРД, путем направления запроса юридическому или физическому лицу, располагающему или могущему располагать сведениями, а равно путем непосредственного ознакомления с соответствующими материальными носителями, в том числе из оперативных, криминалистических и иных баз данных (учетов), информационных систем и других источников. Для наведения справок могут использоваться информационно-поисковые системы, созданные в органах, осуществляющих ОРД. Наведение справок в информационно-поисковых системах ОРО осуществляется на основании требования (запроса) за подписью руководителя оперативного аппарата. Наведение справок путем изучения документов может осуществляться сотрудником оперативной службы либо по его поручению другим лицом. При этом цели получения информации, а также личность лица, наводящего справки, могут зашифровываться в соответствии с пп. 1 и 4 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ.

В названном Федеральном законе не установлены какие-либо ограничения на получение в процессе наведения справок информации ограниченного доступа. Вместе с тем следует учитывать специальные режимы получения сведений, относящихся к личной жизни граждан, а также составляющих профессиональную тайну (Приказ МВД России от 11 января 2012 г. № 17 «Об утверждении Перечня должностных лиц системы МВД России, пользующихся правом доступа к сведениям, составляющим налоговую тайну», Приказ МВД России от 28 мая 2014 г. № 446 «Об утверждении Перечня должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации, правомочных получать в кредитных организациях на основании судебных решений справки по операциям и счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по операциям, счетам и вкладам физических лиц». В частности, режим ограниченного доступа распространяется на данные, содержащие личную (семейную) тайну, служебную тайну, коммерческую тайну, налоговую, банковскую тайну и тайну денежных вкладов, нотариальную тайну, врачебную тайну, журналистскую тайну, адвокатскую тайну и иные виды тайн. Так, получение сведений, составляющих банковскую тайну, допускается на основании

судебного решения, разрешающего проведение данного ОРМ, и соответствующего запроса ОРО.

3. *Сбор образцов для сравнительного исследования* — обнаружение, физическое изъятие и консервация материальных носителей информации, сохранивших следы преступления либо следы лица, совершившего преступление, а также предметов, служивших объектами преступных посягательств или могущих служить средством обнаружения общественно опасного деяния и причастных к нему лиц, с целью их сравнения с материалами и тождественными предметами у изучаемых лиц для решения конкретной задачи ОРД. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ не ограничивает перечень собираемых образцов, поэтому образцы могут включать в себя любые материальные объекты: следы, связанные с жизнедеятельностью человека (отпечатки пальцев, следы ног, волосы, голос, кровь, запах, почерк и т. п.), микрочастицы, следы транспортных средств, похищенное имущество, сырье, полуфабрикаты, готовую продукцию, предметы, изъятые из гражданского оборота (оружие, взрывчатые вещества, наркотики) и т. д. Сбор образцов для сравнительного исследования может осуществляться как гласно, так и негласно, а при необходимости ОРМ может быть зашифровано. Гласный сбор образцов проводится при условии дачи добровольного согласия на их предоставление лицами, располагающими необходимыми образцами. Если факт сбора образцов следует сохранить в тайне от проверяемых лиц, то используются негласные способы и приемы получения образцов. При сборе образцов может зашифровываться цель мероприятия или принадлежность выполняющего его лица к правоохранительным органам. Это мероприятие проводится сотрудником оперативной службы либо по его поручению другими лицами. При необходимости к сбору образцов могут привлекаться специалисты, обладающие специальными познаниями. Обеспечение точности выбора образцов, их достоверности и сохранности возлагается на оперативного работника.

4. *Проверочная закупка* — создание органом, осуществляющим ОРД, ситуации, в которой под оперативным контролем на возмездной основе приобретаются товары или предметы без цели потребления или сбыта у лица, обоснованно заподозренного в совершении преступления, с целью получения информации о вероятной преступной деятельности, а также решения иных за-

дач ОРД. Предметом проверочной закупки могут быть предметы и объекты, как находящиеся в гражданском обороте, так и изъятые из него либо ограниченные в нем. В рамках данного ОРМ ведомственные акты отдельных ОРО допускают также приобретение услуг для выявления отдельных категорий преступлений. Проверочная закупка может быть осуществлена сотрудником оперативной службы или любым другим лицом, действующим по его поручению. Проверочные закупки проводятся негласно и зашифрованно, поскольку в момент совершения мнимой сделки купли-продажи «приобретатель» скрывает от продавца истинные цели приобретения товара, а также свое отношение к правоохранительным органам. При проведении проверочной закупки могут использоваться допустимые к применению специальные технические средства для фиксации факта сделки купли-продажи, осуществления контроля за ее ходом, пометки денежных и иных средств расчета. По сути, проведение проверочной закупки включает в себя своеобразное «приглашение к совершению противозаконных действий». Тем не менее при осуществлении проверочной закупки недопустимо склонение или подстрекательство лица к совершению преступления[5].

5. *Исследование предметов и документов* — изучение предметов, документов и иных объектов, которые сохранили или могли сохранить на себе следы преступления, являлись или могли являться орудием совершения преступления или результатом преступной деятельности, в целях выявления следов и орудий совершения преступлений и результатов преступной деятельности. При исследовании предметов, веществ и документов может быть получена информация об их назначении, времени, месте изготовления, качественных характеристиках и их отождествлении; о содержании документов, лицах, их исполнивших; о биологических объектах (кровь, волосы, биологические выделения и т. д.), их принадлежности; об иных свойствах и характеристиках исследуемых предметов. Исследование проводится по письменному поручению органов, осуществляющих ОРД, экспертно-криминалистическими подразделениями правоохранительных органов, а также гражданскими специалистами научно-исследовательских и экспертных учреждений.

[5] Курченко В. Отграничение провокации от действий при пресечении преступлений // Законность. 2004. № 1. С. 10—12.

6. *Наблюдение* — визуальное и иное восприятие и фиксация значимых для решения задач ОРД явлений, деяний, событий, процессов. Наблюдение может быть физическим, электронным либо комплексным, т. е. сочетающим в себе элементы того и другого (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 октября 2008 г. № 862-О-О). Физическое наблюдение (основанное на визуальном способе слежения) может осуществляться сотрудниками оперативных служб, специализирующихся на этих методах работы (оперативно-поисковыми подразделениями), самим оперативным работником (личный сыск) либо иными лицами, действующими по его поручению. Электронное наблюдение, основанное на применении специальных технических средств для слежения за действиями заподозренного лица в помещениях и транспортных средствах, ведется сотрудниками специальных оперативно-технических подразделений правоохранительных органов. Оно может осуществляться с использованием аудиозаписи с целью слухового контроля и записи разговоров, видеозаписи и т. д. В процессе наблюдения в хронологическом порядке фиксируются все передвижения, действия и контакты лица в определенный промежуток времени. В процессе наблюдения могут осуществляться негласные фото- или видеосъемка.

7. *Отождествление личности* — установление и идентификация лица по индивидуализирующим его статическим и динамическим неизменяемым признакам, а равно при помощи других способов, позволяющих с достаточной степенью вероятности опознать личность. Фактически представляет собой непроцессуальное опознание, которое может происходить в различных организационно-тактических формах, а факт его проведения может сохраняться в тайне от отождествляемого. Одной из распространенных разновидностей данного мероприятия является отождествление личности заподозренного пострадавшими, очевидцами либо иными лицами по имеющимся в ОРО фото- и видеоучетам. Условия проведения такого отождествления должны быть максимально приближены к условиям проведения процессуального опознания по фотографии. Это мероприятие осуществляется также в процессе поиска заподозренного лица с участием пострадавшего и очевидцев в местах его вероятного появления. Отождествление личности может проводиться как в естественных условиях (например, в местах вероятного появления отождествляемого), так и в искусственно

создаваемых (например, вызов заподозренного в числе других лиц в орган внутренних дел). Отождествление личности может производиться с использованием служебно-разыскной собаки по имеющимся запаховым следам в порядке, предусмотренном ведомственными нормативными актами, регламентирующими деятельность службы разыскного собаководства.

8. *Обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств* — проникновение на указанные объекты и их осмотр с целью обнаружения следов преступления, орудий совершения преступления, иных предметов, веществ или документов, вероятно, имеющих отношение к совершению преступления, а равно для решения иных конкретных задач ОРД. Основные виды объектов оперативного осмотра перечислены в названии этого мероприятия: помещения, здания, сооружения, участки местности и транспортные средства. Кроме этого, объектами осмотра могут выступать находящиеся в указанных помещениях, зданиях, сооружениях, на участках местности и в транспортных средствах предметы и документы, животные и люди. Обследование может носить гласный (см.: Инструкция о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств) либо негласный характер, а также производиться зашифрованно. Гласное обследование осуществляется с согласия владельцев осматриваемых объектов. При зашифрованном обследовании оперативный работник имеет право скрывать истинную цель проводимого мероприятия, а также использовать в целях конспирации документы, зашифровывающие его личность. Негласное обследование проводится с использованием оперативно-технических сил и средств органов, осуществляющих ОРД, с участием инициаторов мероприятия. Во время обследования допускается перемещение, фотографирование, копирование, пометка обнаруженных объектов с помощью специальных химических веществ и создание других условий для следообразования.

9. *Контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений* — просмотр письменной и иной зафиксированной на материальном носителе корреспонденции с целью обнаружения сведений о преступной деятельности изучаемого лица, выявления его связей и получения иной информации, способ-

ствующей решению конкретных задач ОРД. В содержание понятия «иные сообщения» входят сообщения, передаваемые по сетям электрической и почтовой связи. Под электрической связью понимается всякая передача или прием знаков, сигналов, письменного текста, изображений, звуков по проводной, радио-, оптической и другим электромагнитным системам; сети электросвязи — технологические системы, обеспечивающие один вид передачи или несколько: телефонную, телеграфную, факсимильную передачу данных и других видов документальных сообщений, включая обмен информацией между ЭВМ, телевизионное, звуковое и иные виды радио- и проводного вещания; почтовая связь — это прием, обработка, перевозка и доставка почтовых отправлений, а также перевод денежных средств. Контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений относится к категории оперативно-технических мероприятий и осуществляется с использованием оперативно-технических сил и средств органов Федеральной службы безопасности и органов внутренних дел в порядке, определяемом межведомственными нормативными актами или соглашениями между органами, осуществляющими ОРД. Объектами контроля выступают письма, телеграммы, посылки, бандероли, денежные переводы и иная корреспонденция, передаваемая по сетям почтовой связи. Контролю может подвергаться корреспонденция, адресованная конкретному лицу или исходящая от него, а также вся корреспонденция, поступающая в конкретный адрес или исходящая из него. Максимальный срок контроля почтовых отправлений телеграфных и иных сообщений не может превышать шести месяцев и указывается в судебном постановлении. При необходимости продления срока контроля судья принимает об этом отдельное решение на основании вновь представленных материалов. В случае надобности с почтовых отправлений снимаются копии, фотографируется содержимое посылок, отбираются образцы для исследования.

10. *Прослушивание телефонных переговоров* (ПТП) — получение и фиксация с помощью технических средств акустической информации, передаваемой по линиям телефонной связи, или односторонних сообщений с целью обнаружения сведений о преступной деятельности изучаемого лица, выявления его связей и получения иной информации, способствующей решению конкретных задач ОРД. Прослушивание телефонных переговоров осуществляется с использованием оперативно-тех-

нических сил и средств органов Федеральной службы безопасности и органов внутренних дел в порядке, определяемом межведомственными нормативными актами или соглашениями между органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность. ПТП может проводиться в течение шести месяцев со дня принятия судебного решения. При необходимости продления срока ПТП судья выносит дополнительное решение на основании вновь представленных материалов. ПТП может осуществляться на любых сетях электросвязи (общего пользования, ведомственных, внутрипроизводственных, выделенных). Прослушиваться могут переговоры двух и более абонентов, односторонняя передача информации одного абонента на автоматическое записывающее устройство другого, внутригородские, междугородные, международные переговоры. В правовом отношении для данного мероприятия не имеют значения технические характеристики используемых каналов связи (проводные линии, радиотелефонные каналы, каналы сотовой, космической связи и т. д.). Исключение составляет только радиосвязь, осуществляемая с помощью радиостанций, для прослушивания которой судебного решения не требуется. ПТП, как правило, сопровождается фиксацией получаемой информации на магнитные носители.

11. *Снятие информации с технических каналов связи* — получение, преобразование и фиксация с помощью технических средств различных видов сигналов, передаваемых по любым техническим каналам связи, для решения задач ОРД. К техническим каналам отнесены телексные, факсимильные, селекторные, радиорелейные каналы передачи данных, линии абонентского телеграфирования и т. п. Правомерно отнести сюда компьютерные сети и различные радиопереговорные устройства, основанные на использовании радиоволн. Данное мероприятие проводится только на основании соответствующего судебного решения с использованием оперативно-технических сил и средств органов Федеральной службы безопасности и органов внутренних дел в порядке, определяемом межведомственными нормативными актами или соглашениями между органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность. Гласное снятие информации производится непосредственно сотрудником оперативного подразделения с привлечением при необходимости лиц, оказывающих ему добровольное содействие, в том числе и специалистов.

12. *Оперативное внедрение* — проникновение в преступную группу сотрудника органа, осуществляющего ОРД, или лица, оказывающего ему содействие на конфиденциальной основе, для решения задач ОРД. Субъектами оперативного внедрения могут выступать штатные негласные сотрудники оперативных подразделений, принадлежность которых к ОРО зашифрована; сотрудники оперативных подразделений, исполняющие свои должностные обязанности на гласной основе; другие сотрудники ОРО; лица, оказывающие конфиденциальное содействие органам, осуществляющим ОРД. В процессе оперативного внедрения оперативными работниками могут в целях конспирации использоваться документы, зашифровывающие их личность, а также ведомственную принадлежность предприятий, помещений и используемых транспортных средств. Лица, внедренные в преступные формирования, могут имитировать преступную деятельность, более того, допускается вынужденное причинение вреда правоохраняемым интересам других лиц при правомерном осуществлении служебного долга. При проведении оперативного внедрения для имитации преступной деятельности разрешается безлицензионное использование наркотических средств и психотропных веществ.

13. *Контролируемая поставка* — контролируемый органом, осуществляющим ОРД, оборот товаров, средств, веществ или предметов, прежде всего тех, свободная реализация которых запрещена или гражданский оборот которых ограничен, а также предметов, добытых преступным путем или сохранивших на себе следы преступления, либо орудий или средств совершения преступления с целью решения задач ОРД. Контролируемая поставка по своему содержанию, как правило, включает в себя комплекс мероприятий. В частности, при проведении контролируемой поставки могут опрашиваться лица, осведомленные о перемещаемом товаре, наводиться справки о документальном оформлении груза, собираться его образцы, осуществляться как физическое, так и электронное наблюдение за перемещением контролируемого объекта, прослушиваться телефонные переговоры участников незаконной операции и т. д. Контролируемые поставки подразделяются на три основных вида: внутренние, т. е. проводимые на территории Российской Федерации; внеш-

ние, т. е. осуществляемые в установленном международными соглашениями и договорами порядке на территории иностранных государств; транзитные — проводимые в отношении объектов, перемещаемых через территорию Российской Федерации по инициативе правоохранительных органов иностранных государств или международных правоохранительных организаций. Контролируемая поставка обычно проводится по плану, утверждаемому руководителем органа, являющегося ее инициатором, и согласованному с руководителями других органов, привлекаемых к ее реализации. В плане указываются основания для ее проведения, поставленные цели и задачи, используемые силы и средства, предполагаемые финансовые расходы, мероприятия по документированию преступных действий, меры по обеспечению безопасности участников и порядок использования полученных результатов.

14. *Оперативный эксперимент* — искусственное создание обстановки, максимально приближенной к реальности, с целью вызвать определенное событие; либо воспроизведение события или проведение определенных опытов в полностью управляемых условиях и под контролем органа, осуществляющего ОРД, с вовлечением лица, в отношении которого имеются данные о противоправной деятельности, без уведомления его об участии в оперативном эксперименте, в целях подтверждения совершения данным лицом противоправных действий, а также предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия преступления. Проведение оперативного эксперимента допускается только в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступления средней тяжести, тяжкого и особо тяжкого преступления, а также в целях выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших. Производство оперативного эксперимента допускается, если не унижаются достоинство и честь участвующих в нем лиц и окружающих, не создается опасность для их здоровья. Оперативный эксперимент, как правило, проводится в отношении конкретных лиц, обоснованно заподозренных в преступной деятельности (получение—дача взятки, вымогательство и т. п.). Если в ходе оперативного эксперимента заподозренное лицо совершает действия, содержащие признаки преступления, то оно привлекается к уголовной ответственности на общих основаниях. При прове-

дении оперативного эксперимента допускается вынужденное причинение вреда правоохраняемым интересам личности и государства, совершаемое при правомерном выполнении лицом своего служебного или общественного долга. Кроме того, при проведении оперативного эксперимента для имитации преступной деятельности разрешается безлицензионное использование наркотических средств и психотропных веществ. Проведение оперативного эксперимента должно быть продиктовано стремлением поставить под контроль, под непосредственное наблюдение правоохранительных органов уже начавшиеся процессы, связанные с посягательством на объект уголовно-правовой охраны, и в конечном итоге прервать их развитие. Согласно организационно-распорядительным документам Генеральной прокуратуры Российской Федерации пресечение преступления с использованием оперативного эксперимента должно проводиться на основании проверенной информации, не носящей предположительный характер. В иных случаях может иметь место провокация преступления.

15. *Получение компьютерной информации*[6] — действия по добыванию хранящейся в компьютерных системах или передаваемой по техническим каналам связи информации о лицах и событиях, вызывающих оперативный интерес, совершаемые для достижения задач ОРД[7]. Данное мероприятие проводится на основании соответствующего судебного решения с использованием оперативно-технических сил и средств органов Федеральной службы безопасности и органов внутренних дел в порядке, определяемом межведомственными нормативными актами или соглашениями между органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность. Как правило, получение компьютерной информации предполагает участие технического специалиста.

---

[6] О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности : Федеральный закон от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ : текст с изм. и доп. на 29 дек. 2022 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[7] Осипенко А. Л. Новое оперативно-розыскное мероприятие «получение компьютерной информации»: содержание и основы осуществления // Вестник Воронежского института МВД России. 2016. № 3. С. 83—90.

Перечень установленных видов ОРМ может быть изменен или дополнен только Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ.

В ходе проведения оперативно-разыскных мероприятий могут быть использованы информационные системы, видео- и аудиозапись, кино- и фотосъемка, а также другие технические и иные средства, не наносящие ущерба жизни и здоровью людей и не причиняющие вреда окружающей среде.

Глава 1.3

Основания и условия проведения оперативно-разыскных мероприятий

При проведении оперативно-разыскных мероприятий должны быть соблюдены основания и условия их проведения, определенные в ст. 7 и 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ. По своей сути основания подразделяются на *фактические и юридические.*

К фактическим основаниям можно отнести сведения, ставшие известными органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность:

о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела (ч. 1 ст. 7);

событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации (ч. 1 ст. 7);

лицах, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда или уклоняющихся от уголовного наказания (ч. 1 ст. 7);

лицах, без вести пропавших, и об обнаружении неопознанных трупов (ч. 1 ст. 7).

Юридические основания (поводы) проведения ОРМ:

возбужденное уголовное дело (ч. 1 ст. 7);

поручения следователя, руководителя следственного органа, органа дознания или определения суда по уголовным делам и материалам проверки сообщений о преступлении, находящимся в их производстве (ч. 1 ст. 7);

запросы других органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность по иным основаниям, указанным в ст. 7 названного Федерального закона (ч. 1 ст. 7);

постановление о применении в отношении защищаемых лиц мер безопасности, осуществляемых уполномоченными на то государственными органами в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации (ч. 1 ст. 7);

запросы международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств в соответствии с международными договорами Российской Федерации (ч. 1 ст. 7);

запрос о проведении ОРМ в рамках оперативно-проверочной (административной) работы для последующего принятия управленческо-организационных решений (ч. 2 ст. 7);

запрос о проведении ОРМ в рамках оперативно-проверочной (административной) работы в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», другими нормативными правовыми актами Российской Федерации в области противодействия коррупции (ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ).

Таким образом, в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ оперативно-разыскные мероприятия могут проводиться до возбуждения уголовного дела либо вне рамок уголовного судопроизводства.

Этот Федеральный закон также указывает условия проведения ОРМ. Они определены в ст. 8 названного Закона, иных федеральных законах и подразделяются:

на общие условия;

условия, предусмотренные для отдельных категорий лиц;

специальные условия.

Общие условия. Относятся ко всем без исключения ОРМ и лицам, в отношении которых они проводятся. Не являются препятствием для проведения в отношении граждан ОРМ на территории Российской Федерации, если иное не предусмотрено федеральным законом: гражданство; национальность; пол; место жительства; имущественное, должностное и социальное положение; принадлежность к общественным объединениям; отношение к религии и политические убеждения отдельных лиц. Указанное положение корреспондирует требованиям Конституции Российской Федерации о равенстве всех перед законом и судом.

Условия, предусмотренные для отдельных категорий лиц. Принцип равенства всех перед законом и судом обременен действием иммунитетов. Предполагаются некоторые исключения, связанные с провозглашенной Конституцией Российской Федерации неприкосновенностью Президента Российской Федерации (ст. 91), депутатов Федерального Собрания (ст. 98), судей (ст. 122) и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (ст. 12 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»). Ограничены также возможности ОРО по проведению ОРМ в отношении прокуроров (ст. 42 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее также — Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1)) и адвокатов (п. 3 ст. 8 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»). Органические и текущие отраслевые законы, регламентирующие правовой статус и деятельность отдельных лиц, детализируют положения Конституции Российской Федерации.

Специальные условия проведения отдельных ОРМ. Проведение ОРМ, требующих осуществления ведомственного либо судебного контроля, предполагает вынесение:

постановления, утверждаемого руководителем оперативно-разыскного органа (чч. 3, 6—8 ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

судебного решения, разрешающего проведение ОРМ (ч. 2 ст. 8, чч. 5 и 8 ст. 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ).

Значение постановлений, выносимых руководителями ОРО при подготовке и проведении ОРМ, заключается в осуществлении дополнительного превентивного внутриведомственного контроля за законностью их производства. Постановления выносятся в связи с необходимостью проведения «острых» и сложных ОРМ (проверочная закупка предметов, веществ, продукции, ограниченных в гражданском обороте либо изъятых из гражданского оборота, оперативный эксперимент и др.), а также в случаях неотложного проведения ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан, с последующим уведомлением суда о начале и факте их проведения. Постановление может быть подготовлено оперативным сотрудником с согласия руково-

дителя ОРО. Правом утверждения постановлений обладают руководители ОРО.

Согласно Конституции Российской Федерации право давать разрешение на проведение ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан, предоставлено суду. Судья принимает это решение путем вынесения специального постановления. Судебный контроль выступает в качестве гарантии законности при проведении ОРМ.

Ведомственными нормативно-правовыми актами могут быть введены дополнительные формы ведомственного контроля при проведении отдельных ОРМ. Например, в МВД России проведение гласного ОРМ «обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств» возможно только на основании распоряжения руководителя ОРО (Приказ МВД России от 1 апреля 2014 г. № 199).

В зависимости от специальных условий проведения, установленных законодательно, все существующие оперативно-разыскные мероприятия могут быть классифицированы на ОРМ 1-й, 2-й, 3-й группы[8].

ОРМ 1-й группы могут проводиться инициативно сотрудниками ОРО и не требуют осуществления дополнительного контроля (ведомственного либо судебного) законности их действий:

опрос; наведение справок; сбор образцов для сравнительного исследования; проверочная закупка предметов, веществ или продукции, свободная реализация которых не запрещена либо оборот которых не ограничен; исследование предметов и документов; наблюдение без проникновения в жилое помещение; отождествление личности; обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств (кроме обследования жилых помещений); контролируемая поставка предметов, веществ или продукции, свободная реализация которых не запрещена либо оборот которых не ограничен.

ОРМ 2-й группы проводятся только на основании постановления, утвержденного руководителем органа, осуществляющего ОРД:

проверочная закупка предметов, веществ или продукции, свободная реализация которых запрещена либо оборот которых

[8] Аналогичная классификация предлагалась В. Н. Осипкиным. (Осипкин В. Н. Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью: (понятие, организация, методика) : учеб. пособие. СПб., 2003. С. 11—13.)

ограничен; оперативное внедрение; контролируемая поставка предметов, веществ или продукции, свободная реализация которых запрещена либо оборот которых ограничен; оперативный эксперимент.

Проведение оперативного эксперимента, как уже говорилось, допускается только в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступления средней тяжести, тяжкого и особо тяжкого преступления, а также в целях выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших.

ОРМ 3-й группы проводятся только при наличии постановления, утвержденного руководителем органа, осуществляющего ОРД, и судебного решения, разрешающего проведение такого ОРМ:

контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений; прослушивание телефонных переговоров; снятие информации с технических каналов связи; получение компьютерной информации; наведение справок (при получении сведений, составляющих банковскую тайну); наблюдение с проникновением в жилое помещение; обследование жилища против воли проживающих в нем лиц; иные ОРМ, затрагивающие конституционные права и свободы человека и гражданина.

Проведение любых ОРМ (включая ОРМ «получение компьютерной информации»), которые ограничивают конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища, допускается исключительно на основании судебного решения и только при наличии информации:

о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, по которому производство предварительного следствия обязательно;

лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших противоправное деяние, по которому производство предварительного следствия обязательно;

событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации.

В случаях, которые не терпят отлагательства и могут привести к совершению тяжкого или особо тяжкого преступления,

а также при наличии данных о событиях и действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации, допускается проведение указанных ОРМ на основании мотивированного постановления одного из руководителей органа, осуществляющего ОРД, с обязательным уведомлением суда (судьи) в течение 24 часов. В течение 48 часов с момента начала проведения ОРМ орган, его осуществляющий, обязан получить судебное решение о проведении такого ОРМ либо прекратить его проведение.

Прослушивание телефонных и иных переговоров допускается только в отношении лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений средней тяжести, тяжких или особо тяжких преступлений, а также лиц, которые могут располагать сведениями об указанных преступлениях. Фонограммы, полученные в результате прослушивания телефонных и иных переговоров, хранятся в опечатанном виде в условиях, исключающих возможность их прослушивания и тиражирования посторонними лицами.

Судами также рассматриваются ходатайства органов, осуществляющих ОРД, о предоставлении кредитными организациями справок по операциям и счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по операциям, счетам и вкладам физических лиц. Указанные справки предоставляются кредитными организациями на основании судебного решения в течение десяти рабочих дней со дня получения соответствующего постановления суда.

Глава 1.4

Порядок проведения отдельных оперативно-разыскных мероприятий

Порядок проведения ОРМ предопределяется действием нормпринципов Конституции Российской Федерации, в общем виде регламентируется Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ и иными федеральными законами, а также нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти и органов, осуществляющих ОРД, принятыми в развитие этих законов на основании ст. 4 названного Федерального закона.

Вместе с тем фактически порядок и тактика проведения ОРМ определяются в секретных и совершенно секретных ведомственных актах ОРО, поскольку сведения об используемых или использованных при проведении негласных оперативно-разыскных мероприятий силах, средствах, источниках, методах, планах и результатах оперативно-разыскной деятельности, об организации и о тактике проведения оперативно-разыскных мероприятий составляют государственную тайну (ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ).

Общий порядок проведения любого ОРМ подразумевает:

соответствие ОРМ целям и задачам ОРД;

наличие законных оснований проведения ОРМ;

соблюдение общих и дополнительных (специальных) условий проведения отдельных ОРМ;

обязательное надлежащее документирование ОРМ.

Дополнительные требования к порядку проведения ОРМ зависят от компетенции субъектов ОРД, осуществляющих ОРМ, и видов проводимых ОРМ. Требуется обеспечить соблюдение положений законодательства:

о субъектах, уполномоченных на осуществление ОРД в полном либо ограниченном объеме;

о видах ОРМ.

Проведение ОРМ соответствует законным требованиям в том случае, когда оно осуществлено соответствующим должностным лицом оперативного подразделения государственного органа, уполномоченного на осуществление ОРД, либо отдельным лицом (лицами), привлеченным к его проведению в установленном законом порядке уполномоченным государственным органом (ст. 1, 13, 17 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ).

Часть 3 ст. 6 названного Федерального закона разрешает в ходе проведения ОРМ применять информационные системы, видео- и аудиозапись, кино- и фотосъемку, а также другие технические и иные средства, не наносящие ущерба жизни и здоровью людей и не причиняющие вреда окружающей среде. С помощью технических средств объективируется оперативно-значимая информация, что имеет важное значение для определения возможностей ее последующего процессуального использования.

Отдельные ОРМ предполагают «острый», безотлагательный и внезапный характер совершаемых действий, подготовка которых осуществляется в условиях секретности. В свою очередь, на лиц, в отношении которых эти действия проводятся, не распространяется правило об обеспечении их права на помощь адвоката (защитника) как путем предоставления лицу возможности свободно выбрать себе адвоката (защитника), так и путем привлечения органом, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, адвоката по назначению для участия в оперативно-разыскном мероприятии (см.: Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2007 г. № 342-О-О, от 29 мая 2007 г. № 417-О-О). В конечном счете это не означает, что лицо, в отношении которого проводится ОРМ, лишается государственной защиты его прав и свобод, в том числе и права на квалифицированную юридическую помощь. Закон гарантирует, что любое лицо, которое полагает, что в результате осуществления ОРД были нарушены его права и законные интересы, имеет право обжаловать соответствующие действия в вышестоящем органе, осуществляющем ОРД, прокурору или в суде (ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ). Кроме того, у лица остается право по завершении безотлагательных оперативно-разыскных действий при осуществлении последующей процессуальной деятельности требовать обеспечения квалифицированной юридической помощи адвоката (защитника) на общих основаниях. Право пользоваться помощью адвоката (защитника), как указал Конституционный Суд Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 11-П), принадлежит каждому лицу с момента, когда в отношении его в уголовном судопроизводстве начинает осуществляться публичное уголовное преследование в любых его формах, а также когда в целях изобличения лица производятся те или иные следственные действия или предпринимаются меры принудительного характера, реально ограничивающие свободу и личную неприкосновенность лица, независимо от его процессуального статуса. Требование о безотлагательном обеспечении права на помощь адвоката (защитника), однако, не может быть распространено на случаи проведения в отношении лица ОРМ, поскольку иной подход мог бы привести к тому, что осуществление ОРМ оказалось бы невоз-

можным или проведение этих мероприятий потеряло бы всякий смысл. Оценка же законности проведения в каждом конкретном случае ОРМ и допустимости использования в качестве доказательств полученных в результате его проведения данных относится к ведению органов предварительного расследования, прокурора и суда. Законность и обоснованность соответствующих решений проверяется в рамках уголовного судопроизводства вышестоящими инстанциями системы судов общей юрисдикции.

Часть 8 ст. 5 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ запрещает ОРО фальсифицировать результаты ОРД и провоцировать граждан при проведении ОРМ. Под провокацией понимаются действия оперативных сотрудников и лиц, действующих по их поручению и подстрекающих, склоняющих, побуждающих в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий. Фактические обстоятельства склонения лица к совершению преступления являются основанием для разграничения провокации преступления и соответствующего ОРМ, осуществленного в рамках Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ. Проводимое в отношении гражданина ОРМ должно признаваться совершенным правомерно в том случае, когда собранные надлежащим образом материалы свидетельствуют о наличии у лица умысла на совершение преступления, сформировавшегося вне зависимости от деятельности оперативных сотрудников, а также о проведении гражданином всех подготовительных действий, необходимых для реализации противоправного деяния, которое могло быть совершено как под воздействием оперативных сотрудников, так и в случае неправомерных действий рядовых граждан. Таким образом, при проведении любого «острого» ОРМ (проверочная закупка, оперативный эксперимент и т. д.) инициатива на совершение преступления должна исходить только от объекта ОРМ, а не от должностных лиц оперативного подразделения органа, осуществляющего ОРД. В противном случае побуждение к преступным действиям или вовлечение лица в совершение преступления с целью его дальнейшего разоблачения, если у такого лица отсутствовал умысел на совершение данного конкретного преступления, могут быть, согласно организационно-распорядительным документам Генеральной прокуратуры Российской Федерации, признаны провокацией преступления.

В современных условиях до принятия решения о проведении проверочной закупки и оперативного эксперимента обязательно должен проверяться источник поступления первичной оперативной информации о проверяемом или разрабатываемом лице, а также достоверность самой информации. В Информационных письмах Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в том числе закрытого характера, содержащих сведения ограниченного доступа, обращается внимание на обязательность проведения иных ОРМ для проверки первичной информации. Это позволит исключить оценку действий оперативных сотрудников в качестве провокационных, что имеет место в судебной практике национальных судов Российской Федерации.

Кроме того, в теории и практике правоприменения возникает много частных вопросов к порядку проведения отдельных ОРМ при оценке законности действий оперативных сотрудников. Так, в отдельных субъектах Российской Федерации сотрудники ОРО иногда пытаются проводить обследование помещений (включая жилые помещения), зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств (п. 8 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ) до возбуждения уголовного дела, но фактически в порядке, характерном для производства обыска. Оперативными работниками вскрываются помещения, при необходимости с применением физической силы и специальных средств обеспечивается деятельность оперативных сотрудников и их безопасность, после чего осуществляются поисковые действия, заканчивающиеся, как правило, изъятием предметов и документов.

Следует учитывать, что обследование, в отличие от обыска, производится оперативными сотрудниками вне рамок возбужденного уголовного дела. В этой связи стоит помнить, что обследование и обыск — разные юридические действия, в силу чего при обследовании не могут использоваться методы выявления предметов и имущества, используемые при обыске (поиск тайников, взлом шкафов и т. д.). Статья 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ не предоставляет оперативникам права произвольного изъятия предметов и документов, поэтому обследование помещений может производиться только с целью выявления незаконного производства и хранения предметов, а также поиска лиц, находящихся в розыске.

Кроме того, до сих пор имеется нормативная неопределенность относительно процедуры изъятия предметов и документов при проведении некоторых ОРМ (например, при проведении тех же обследований помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, проверочной закупки и др.). Статья 6 и иные статьи Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ не запрещают, но прямо и не предоставляют оперативным сотрудникам право изымать при проведении ОРМ (за исключением такого ОРМ, как сбор образцов для сравнительного исследования) предметы и документы, представляющие оперативный интерес, а п. 1 ч. 1 ст. 15 рассматриваемого Закона разрешает при проведении ОРМ производить «изъятие документов, предметов, материалов и сообщений, а также прерывать предоставление услуг связи в случае возникновения непосредственной угрозы жизни и здоровью лица, а также угрозы государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации». Считается, что подобное изъятие будет соответствовать требованиям законодательства только тогда, когда при действиях, направленных на оформление изъятия, оперативными сотрудниками будет обеспечено участие незаинтересованных граждан. При этом Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ не использует понятие «понятой», а также не предусматривает как обязательного присутствия понятых при проведении ОРМ, так и обязательного разъяснения прав участникам ОРМ, предоставления других процессуальных гарантий. Вместе с тем на практике к участию в проведении некоторых ОРМ на основании ч. 1 ст. 17 рассматриваемого Федерального закона, как правило, привлекаются незаинтересованные граждане (иногда их именуют представителями общественности и т. п.), которые могут (при даче своего согласия) участвовать в подготовке или проведении ОРМ с сохранением (по их желанию) конфиденциальности содействия органам, осуществляющим ОРД, в том числе по контракту. Эти лица обязаны сохранять в тайне сведения, ставшие им известными в ходе подготовки или проведения ОРМ, и не вправе предоставлять заведомо ложную информацию указанным органам. Тем не менее в Законе четко не указано, какие лица вправе, а какие не вправе выступать в качестве незаинтересованных граждан, законодательно их правовой статус в сфере ОРД не определен. Если оперативные сотрудники, пола-

гая, что участие таких граждан в ОРМ не противоречит требованиям оперативности (в смысле быстроты) и конспирации, привлекли этих граждан в целях большей убедительности и обеспечения достоверности результатов ОРМ и расширения возможностей проверки их результатов, это будет допустимым.

Таким образом, при проведении отдельных ОРМ целесообразно привлекать специально подобранных и подготовленных к участию в проведении ОРМ незаинтересованных лиц, в качестве которых могут выступать дееспособные лица[9], по своим личностным и физическим качествам способные адекватно воспринимать, запоминать и воспроизводить (подтверждать) характер и последовательность действий, совершаемых при проведении ОРМ.

В рамках сложившейся во многих регионах практики достаточно часто оперативные сотрудники при проведении ОРМ «наблюдение» или без указания конкретного вида проводимого ОРМ осуществляют досмотровые действия и составляют протоколы досмотра граждан, где указывают, что в присутствии понятых проведен личный досмотр граждан, в ходе которого обнаружено и изъято наркотическое средство, взрывчатое вещество, оружие и т. п. В то же время ст. 6 и иные нормы Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ не рассматривают личный досмотр в качестве отдельного оперативно-разыскного мероприятия и не предусматривают возможность проведения личного досмотра граждан в рамках ОРМ.

Также в ряде регионов сложилась незаконная практика проведения оперативными сотрудниками следственного действия и составления протокола осмотра места происшествия в рамках ОРД. В этом случае оперативные сотрудники без возложения на них обязанностей по осуществлению дознания, в рамках ОРД, проводимой до возбуждения уголовного дела, вместо проведения ОРМ «обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств» проводят следственное действие «осмотр места происшествия», по результатам которого составляют протокол со ссылками на нормы УПК РФ и представляют его в следственные органы как результат ОРД.

[9] Это должны быть лица, ранее не судимые и не привлекавшиеся к уголовной ответственности, а также не состоящие на учете в ПНД и НКД, не заинтересованные в исходе дела, не находящиеся в какой-либо зависимости от сотрудников правоохранительных органов и т. п.

Встречаются также случаи назначения и проведения судебной экспертизы по правилам, установленным УПК РФ, но в рамках ОРД: вместо проведения ОРМ «исследование предметов и документов» назначается и проводится судебная экспертиза, материалы которой также представляются в качестве результатов ОРД. Подобная практика совмещения уголовно-процессуальной и оперативно-разыскной деятельности недопустима. Этот вывод подтверждается позицией Конституционного Суда Российской Федерации, отраженной в Определении от 4 февраля 1999 г. № 18-О, согласно которой при производстве расследования по уголовному делу не допускается подмена следственных и процессуальных действий проведением ОРМ.

Помимо перечисленных и рассмотренных ситуаций в практической деятельности оперативно-разыскных служб часто возникают сложности при определении понятия «жилище» применительно к проведению ОРМ. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ предусматривает возможность ограничения прав граждан на неприкосновенность жилища в строго определенных случаях, но само понятие «жилище» для целей ОРД в Законе не раскрывается. Это заставляет оперативных сотрудников применять аналогию закона. Так, в п. 10 ст. 5 УПК РФ, равно как и в примечании к ст. 139 УК РФ, под жилищем понимается индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и используемое для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или строение, не входящее в жилищный фонд, но используемое для временного проживания. Отсутствие легального понятия «жилище» в Федеральном законе от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ приводит к затруднениям в оценке правомерности проведения соответствующих оперативно-разыскных мероприятий[10]. Кроме того, как вторжение в частную жизнь следует расценивать случаи наблюдения за происходящим в жилище гражданина с использованием технических средств без физического проникновения в помеще-

[10] Козусев А. Ф. Некоторые проблемы прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в оперативно-розыскной деятельности // Права человека в России и правозащитная деятельность государства : (к 40-летию НИИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации) : сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф., 12 мая 2003 г. / под ред. В. Н. Лопатина. СПб., 2003. С. 209.

ние. На это обстоятельство специально обращено внимание правоприменителей в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1998 г. № 86-О.

Нередко действия оперативных сотрудников, образующие элементы оперативного эксперимента (п. 14 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ), проводят и документируют в рамках такого ОРМ, как наблюдение (п. 6 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ). Однако проведение оперативного эксперимента в соответствии с указанным Законом может быть реализовано только на основании постановления, утверждаемого руководителем органа, осуществляющего ОРД (ч. 8 ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ). В свою очередь, ОРМ «наблюдение» не требует соблюдения требований формального ведомственного контроля его проведения и может применяться более широко. Причем в некоторых случаях оперативные работники, чтобы избежать процедуры ведомственного контроля, вместо оперативного эксперимента проводят ОРМ «наблюдение» с использованием технических средств.

Практика свидетельствует, что часто путаница в наименованиях и определении сущности проведенных мероприятий связана также с недостаточными знаниями положений оперативно-разыскного законодательства, включая ведомственные акты.

Глава 1.5

Порядок документирования оперативно-разыскных мероприятий

Согласно ст. 10 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ результаты ОРД подлежат обязательному документированию, что осуществляется путем составления оперативно-служебных документов, а также формирования и ведения дел оперативного учета. Оперативно-разыскные мероприятия могут проводиться как в рамках дел оперативного учета, так и до их заведения при необходимости незамедлительных действий по пресечению преступления. Дела оперативного учета заводятся при наличии оснований, предусмотренных пп. 1—6 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, в целях собирания и систематизации сведений, проверки и оценки результатов ОРД, а также принятия на их основе соответствую-

щих решений органами, осуществляющими ОРД (ст. 10 указанного Федерального закона).

Категории дел оперативного учета и порядок производства по ним устанавливаются в ведомственных нормативных правовых актах. Ведомственные акты конкретизируют основания заведения и прекращения конкретных дел оперативного учета, устанавливают сроки и порядок их ведения, указывают, какие сведения должны отражаться в соответствующих видах дел. Следует также учитывать, что в настоящее время в оперативной работе используются и другие способы систематизации оперативно-разыскной информации в рамках различных номенклатурных дел и материалов (накопительные дела специальной номенклатуры, подборки оперативных материалов и т. п.).

Для удобства изложения учебного материала дела оперативного учета, заводимые с целью выявления, предупреждения и пресечения преступлений, условно будем называть *делами оперативного учета первого вида (категории)* и обозначать ДОУ-1, а дела оперативного учета, заводимые с целью раскрытия зарегистрированных в установленном порядке преступлений, по возбужденным уголовным делам будем называть *делами оперативного учета второго вида (категории)* и обозначать ДОУ-2. Дела оперативного учета, заводимые с целью осуществления оперативного контроля, будем называть *делами оперативного учета третьего вида (категории)* и обозначать ДОУ-3. Дела оперативного учета, заводимые с целью осуществления розыска лиц и установления личности, будем называть *делами оперативного учета четвертого вида (категории)* и обозначать ДОУ-4.

К отдельным категориям ДОУ (вне стадий оперативно-разыскного процесса) следует отнести: ДОУ-ГЗ — дело, заводимое с целью осуществления действий, направленных на обеспечение государственной защиты различных категорий лиц, и ДОУ-МЗ — дело, в рамках которого производятся действия, направленные на исполнение международного запроса об оказании правовой помощи.

В рамках специальной номенклатуры дел (не относятся к делам оперативного учета) необходимо выделить *дела оперативно-разыскной профилактики (ДОРП)* как специальную форму систематизации оперативно-разыскной информации и *дела административной проверки (ДАП)*. (Названия носят условный характер, смотри таблицы условных обозначений дел и материа-

лов в ОРД: документирование оперативно-разыскного процесса (табл. 1); документирование оперативно-разыскной профилактики (табл. 2); документирование административно-проверочной работы (табл. 3).)

Порядок и результаты проведения ОРМ первоначально отражаются в конкретных оперативно-служебных документах. Однако форма и процедура документирования ОРМ, вид и содержание оперативно-служебных документов, сроки их составления законодательно не установлены. Требования по проведению и документированию ОРМ определены в ведомственных актах и, как правило, сформулированы весьма кратко. В основном они носят общий или рекомендательный характер. По указанным причинам многие документы составляются оперативными сотрудниками несвоевременно и некачественно (например, спустя значительное время после проведения ОРМ, в спешке перед проверкой дела оперативного учета и т. п.), а потому они не всегда достоверно отражают полученную оперативную информацию. Сложившаяся ситуация влечет за собой преимущественно негативные последствия в виде отсутствия единообразной правоприменительной практики и ее противоречивости в различных регионах страны в части порядка документирования ОРМ, оценки законности тех или иных действий оперативных сотрудников, а также вида и содержания составляемых оперативно-служебных документов по различным критериям.

Таблица 1

Документирование оперативно-разыскного процесса

	Стадии оперативно-разыскного процесса	**Задачи, содержание и формы ОРД**	**Способ документирования. Вид и условное обозначение дела оперативного учета (ДОУ)**	**Основания осуществления ОРД и заведения ДОУ**
1	*2*	*3*	*4*	*5*
1	Превентивно-поисковый этап	Поиск первичной оперативно-значимой информации уголовно-правового характера	Для начала поиска не требуется информации уголовно-правового характера, конкретных сведений о преступлении и (или) лице, его совершившем ***(ДОУ отсутствует)***	Статья 1 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ
2	Стадия проверки (первая стадия)	Предварительная проверка полученной информации. Оперативная проверка осуществляется ***«от информации»*** о вероятном совершении преступления (полученной в ходе ее первичного поиска и др.)	Материал предварительной оперативной проверки или Дело предварительной оперативной проверки ***ДОУ-1(И)***	Наличие непроверенных сведений, являющихся основаниями для проведения ОРМ (подп. 1 п. 2 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ)
3	Стадия разработки (вторая стадия)	Разработка лица, обоснованно подозреваемого в совершении преступления	Дело оперативной разработки ***ДОУ-2(Л)*** (заводится на лицо или группу лиц)	Основанием заведения ДОУ служат сведения о признаках преступлений, по которым обязательно предварительное следствие (подп. 1 п. 2 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ)

Продолжение табл. 1

1	*2*	*3*	*4*	*5*
		Оперативная разработка осуществляется ***«от лица»*** при наличии проверенных сведений о лице (лицах), подготавливающем, совершающем или совершившем преступление, в целях сбора в результате ОРМ дополнительных сведений, которые в дальнейшем могут быть использованы в качестве доказательств по уголовному делу в отношении лица (группы лиц), достигшего (достигших) возраста, с которого наступает уголовная ответственность		ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ
		Разработка лица, обоснованно подозреваемого в совершении преступления. Оперативная разработка осуществляется ***«от преступления»***	Оперативно-поисковое дело ***ДОУ-2(П)***	Наличие возбужденного уголовного дела и факта нераскрытого особо тяжкого преступления (п. 1 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ)
4	Стадия контроля (третья стадия). Заключительная стадия	Негласный контроль за изучаемым лицом в связи с его прошлой преступной деятельностью. Осуществляется в целях оперативно-разыскного противодействия лицам, занимающим высшее положение в преступной иерархии, лидерам экстремистских сообществ (органи-	Дело оперативного контроля (специального наблюдения) ***ДОУ-3(ОК)***	Наличие на территории и объектах обслуживания ОРО лиц, занимающих особое положение в преступной среде (подп. 1 п. 2 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ)

Продолжение табл. 1

1	*2*	*3*	*4*	*5*
		заций), террористических организаций и незаконных вооруженных формирований, а также в целях: пресечения преступной деятельности и изобличения в совершенных преступлениях; разобщения преступных групп (сообществ); выявления пособников; выявления связей; установления имущества и денежных средств, добытых преступным путем и подлежащих конфискации; и др.		
5	Стадия розыска (дискретная стадия)	Розыск лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания	1) Разыскное дело (розыск преступников) ***ДОУ-4(РД-П)*** 2) Сигнальная система розыска (без заведения разыскного дела)	Наличие сведений о лицах, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда или уклоняющихся от уголовного наказания (подп. 3 п. 2 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ)
		Розыск без вести пропавших	Разыскное дело (розыск без вести пропавших) ***ДОУ-4(РД-БП)***	Наличие сведений о лицах: скрывшихся от органов дознания, следствия или суда;

Продолжение табл. 1

1	*2*	*3*	*4*	*5*
				несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; несовершеннолетних, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием; уклоняющихся от исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия; уклоняющихся от недобровольной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства; пропавших без вести (подп. 4 п. 2 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ)

Продолжение табл. 1

1	*2*	*3*	*4*	*5*
		Установление личности. Осуществляется в целях оперативно-разыскного обеспечения идентификации личности, путем идентификации лиц, которые по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могут сообщить сведений о себе, а также идентификации неопознанных трупов в рамках дел по установлению личности, а также дел по исполнению международных запросов об идентификации неопознанных трупов	Дело по установлению личности ***ДОУ-4(ДУЛ)***	Наличие сведений о лицах, которые по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могут сообщить сведений о себе, и об обнаружении неопознанных трупов (подп. 4 п. 2 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ). Наличие международных запросов об идентификации неопознанных трупов (п. 6 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ)
6	Вне стадий (дополнительные формы ОРД)	Оперативно-разыскное обеспечение государственной защиты. Осуществляется путем проведения комплекса ОРМ в связи с применением мер безопасности в отношении защищаемых лиц: судей; должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов; потерпевших;	Оперативное дело государственной защиты ***ДОУ-ГЗ***	Постановление о применении в отношении защищаемых лиц мер безопасности, осуществляемых уполномоченными на то государственными органами в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации (п. 5 ч. 1

Продолжение табл. 1

1	*2*	*3*	*4*	*5*
		свидетелей; иных участников уголовного судопроизводства		ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ)
		Оперативно-разыскное обеспечение исполнения запросов международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств в соответствии с международными договорами Российской Федерации	Дело по исполнению международного запроса ***ДОУ-МЗ***	Запросы международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств в соответствии с международными договорами Российской Федерации (п. 6 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ)
7	Обеспечительное производство (дополнительные формы ОРД)	Оперативно-разыскное обеспечение предварительного расследования преступлений и их судебного рассмотрения. Осуществляется по поручениям органов предварительного расследования и определениям суда, а также в порядке взаимодействия с государственным обвинителем и т. п.	Как в рамках соответствующих ДОУ ***(любой вид ДОУ)***, так и при их отсутствии ***(ДОУ может не заводиться)***	Поручения следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, органа дознания или определения суда по уголовным делам и материалам проверки сообщений о преступлении, находящимся в их производстве (п. 3 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ)

Окончание табл. 1

1	*2*	*3*	*4*	*5*
		Оперативно-разыскное обеспечение собственной безопасности ОРО	Как в рамках соответствующих ДОУ ***(ДОУ-1, ДОУ-2)***, так и при их отсутствии ***(ДОУ может не заводиться)***	1) Наличие непроверенных сведений, являющихся основаниями для проведения ОРМ (подп. 1 п. 2 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ)
				2) Основанием заведения ДОУ служат сведения о признаках преступлений, по которым обязательно предварительное следствие (подп. 1 п. 2 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ) 3) Наличие возбужденного уголовного дела и факт нераскрытого особо тяжкого преступления (п. 1 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ)

Таблица 2

Документирование оперативно-разыскной профилактики

	Направления оперативно-профилактической работы	**Содержание оперативно-профилактической работы**	**Способ документирования. Вид и условное обозначение дела оперативно-разыскной профилактики (ДОРП)**	**Основания осуществления ОРД и заведения дел оперативно-разыскной профилактики**
1	Профилактика преступлений на криминогенных объектах и территориях и по отдельным направлениям ОРД	Профилактика преступлений осуществляется на криминогенных объектах и территориях оперативного обслуживания, в различных социально-экономических сферах, а также по отдельным видам преступлений и направлениям оперативно-разыскной деятельности, включая противодействие организованной преступности, экстремизму, терроризму, коррупции и т. п.	Осуществляется накопительно-наблюдательное производство. С целью накопления и анализа сведений, характеризующих оперативную обстановку и эффективность ОРД по определенным направлениям, заводят соответствующие дела оперативно-разыскной профилактики ***(ДОРП-1)***	Оперативно-разыскные мероприятия в целях осуществления оперативно-разыскной профилактики проводятся на основании подп. 1 п. 2 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ. ДОРП-1 заводится на основании постановления, утвержденного руководителем соответствующего подразделения ОРО
2	Профилактика преступлений в среде криминально-активных лиц	Профилактика преступлений осуществляется в отношении криминально-активных лиц в целях изучения их образа жизни и поведения, своевременного предупреждения совершения ими преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия	Осуществляется накопительно-наблюдательное производство. С целью осуществления оперативного наблюдения за криминально-активными лицами заводят соответствующие дела оперативно-разыскной профилактики ***(ДОРП-2)***	Оперативно-разыскные мероприятия в целях осуществления оперативно-разыскной профилактики проводятся на основании подп. 1 п. 2 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ. ДОРП-2 заводится на основании постановления, утвержденного руководителем соответствующего подразделения ОРО

Таблица 3

Документирование административно-проверочной работы

	Направления административно-проверочной работы	**Содержание административно-проверочной работы**	**Способ документирования. Вид и условное обозначение дел административной проверки *(ДАП)***	**Основания осуществления ОРД и заведения дел оперативно-разыскной профилактики**
1	*2*	*3*	*4*	*5*
1	Группа мер по оперативно-разыскному обеспечению безопасности государства. Группа мер по оперативно-разыскному обеспечению безопасности самих ОРО. Группа мер по оперативно-разыскному обеспечению общественной безопасности и общественного порядка	Органы, осуществляющие оперативно-разыскную деятельность, в пределах своих полномочий вправе также собирать данные, необходимые для принятия решений: о допуске к сведениям, составляющим государственную тайну; о допуске к работам, связанным с эксплуатацией объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей среды; о допуске к участию в оперативно-разыскной деятельности или о доступе к материалам, полученным в результате ее осуществления; об установлении или о поддержании с лицом отношений сотрудничества при подготовке и проведении оперативно-разыскных мероприятий;	Осуществляется накопительно-наблюдательное производство. **ДАП** заводят в целях накопления и хранения материалов ОРД, осуществляемой на основаниях, указанных в ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ	Оперативно-разыскные мероприятия в целях осуществления административно-проверочной работы проводятся на основании ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ По ДАП не могут осуществляться ОРМ, указанные в пп. 8—11 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ

Продолжение табл. 3

1	*2*	*3*	*4*	*5*
		по обеспечению безопасности органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность; о предоставлении либо об аннулировании лицензии на осуществление частной детективной или охранной деятельности, о переоформлении документов, подтверждающих наличие лицензии, о выдаче (продлении срока действия, аннулировании) удостоверения частного охранника; о достоверности сведений о законности происхождения денег, ценностей, иного имущества и доходов от них у близких родственников, родственников и близких лиц лица, совершившего террористический акт, при наличии достаточных оснований полагать, что деньги, ценности и иное имущество получены в результате террористической деятельности, но не ранее установленного факта начала участия лица, совершившего террористический акт, в террористической деятельности, и (или) являются доходом от такого имущества		

Продолжение табл. 3

1	*2*	*3*	*4*	*5*
2	Группа мер по оперативно-разыскному обеспечению противодействия коррупции	Органы, осуществляющие оперативно-разыскную деятельность, при наличии запроса, направленного в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», другими нормативными правовыми актами Российской Федерации в области противодействия коррупции, в пределах своих полномочий проводят оперативно-разыскные мероприятия в целях добывания информации, необходимой для принятия решений: о достоверности и полноте сведений, представляемых в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами гражданами, претендующими на замещение: 1) государственных должностей Российской Федерации, если федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлен иной порядок проверки указанных сведений;	Осуществляется накопительно-наблюдательное производство. **ДАП** заводят в целях накопления и хранения материалов ОРД, осуществляемой на основаниях, указанных в ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ	Оперативно-разыскные мероприятия в целях осуществления административно-проверочной работы проводят на основании ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ. По ДАП не могут осуществляться ОРМ, указанные в пп. 8—11 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ

Продолжение табл. 3

1	*2*	*3*	*4*	*5*
		2) государственных должностей субъектов Российской Федерации; 3) должностей глав муниципальных образований, муниципальных должностей, замещаемых на постоянной основе; 4) должностей федеральной государственной службы; 5) должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации; 6) должностей муниципальной службы; 7) должностей в государственной корпорации, Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов; 8) отдельных должностей, замещаемых на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;		

Продолжение табл. 3

1	*2*	*3*	*4*	*5*
		9) должностей служащих Центрального банка Российской Федерации; 10) должностей уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг (финансового уполномоченного) и руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного;		
		о достоверности и полноте сведений, представляемых лицами, замещающими должности, указанные в п. 1 ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, если федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлен иной порядок проверки достоверности сведений; о соблюдении лицами, замещающими должности, указанные в п. 1 ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, ограничений и запретов, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ		

Окончание табл. 3

1	*2*	*3*	*4*	*5*
		«О противодействии коррупции», требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и об исполнении ими обязанностей, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, если федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлен иной порядок проверки соблюдения указанными лицами данных ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и об исполнении обязанностей; о достоверности и полноте сведений, представляемых гражданином, претендующим на замещение должности судьи		

Дела оперативного учета и накопительные дела специальной номенклатуры

Для решения задач оперативно-разыскной деятельности оперативно-разыскные органы могут создавать и использовать информационные системы, а также заводить дела оперативного учета (ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ).

Получаемая оперативно-разыскными органами первичная информация об угрозе безопасности Российской Федерации, преступлениях и причастных к ним лицах, а также о без вести пропавших лицах требует осуществления оперативной проверки ее достоверности.

Оперативная проверка первичной информации осуществляется оперативно-разыскными органами путем проведения оперативно-разыскных мероприятий, при этом независимо от подведомственности оперативно-разыскного органа[11] оперативную проверку осуществляют в формах, посредством которых реализуется оперативно-разыскная деятельность в целом. К *формам реализации ОРД* можно отнести:

личный сыск;

оперативный поиск;

предварительную оперативную проверку;

оперативную разработку;

оперативно-разыскную профилактику;

разыскную работу.

В свою очередь, формой реализации ОРД определяется вид дел оперативного учета.

Перечень ДОУ, основания, порядок ведения, прекращения каждого конкретного вида дела определяются нормативными актами органов — субъектов ОРД в зависимости от решаемых ими задач, компетенции, специфики деятельности[12].

---

[11] В настоящем учебном пособии рассмотрены особенности документирования ОРМ органами внутренних дел.

[12] Предлагаемая классификация форм ОРД и видов ДОУ основана на базовых несекретных положениях теории оперативно-разыскной деятельности (см.: Теория оперативно-розыскной деятельности / О. А. Вагин, А. В. Земскова, А. П. Исиченко [и др.] ; под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, Г. К. Синилова. М., 2008. 795, [1] с.), а также на несекретных положениях ведомственных нормативных правовых актов органов — субъектов ОРД.

Личный сыск — форма реализации оперативно-разыскной деятельности, самостоятельно (лично) осуществляемая сотрудниками ОРО в целях решения всего комплекса задач ОРД.

Как правило, осуществляемые оперативными сотрудниками в ходе личного сыска оперативно-разыскные мероприятия носят инициативный характер и направлены на получение первичной оперативной информации о преступлениях и причастных к ним лицах. Вместе с тем личный сыск как форма реализации ОРД может выступать в качестве элемента иных форм оперативной проверки (предварительной оперативной проверки, оперативной разработки и т. д.), в связи с чем его можно признать универсальной формой реализации ОРД. Результаты личного сыска могут отражаться как в отдельных справках, рапортах, докладных записках и т. п., так и в комплексе документов, систематизированных в ДОУ и номенклатурных делах любого вида.

Оперативный поиск — начальный этап оперативно-разыскного процесса, предполагающий отыскание первичной оперативно значимой информации уголовно-правового характера. Для его начала не требуется наличия в ОРО определенных, конкретных сведений о преступлении и (или) лице, его совершившем. Окончанием этого этапа является получение оперативно значимой информации, требующей предварительной проверки. Результаты оперативного поиска могут отражаться в отдельных справках, рапортах, докладных записках, справках-меморандумах и т. п., а также в ДОУ и номенклатурных делах любого вида.

Предварительная оперативная проверка — форма реализации оперативно-разыскной деятельности, выраженная в действиях, производимых ОРО в целях установления достоверности первичной информации, а также в целях получения дополнительной информации о событиях, представляющих оперативный интерес, и для обнаружения признаков преступлений. Данные предварительной проверки используются для предупреждения, пресечения, раскрытия преступлений.

Результаты оперативной проверки могут отражаться в материалах предварительной оперативной проверки (МПОП) или оперативной подборке материалов.

Кроме того, в зависимости от содержания полученной информации, общественной опасности лиц и установленных фактов, а также необходимого объема работы оперативная проверка

документируется в виде ДОУ-1, содержание которых определяется ведомственными инструкциями органов — субъектов ОРД и носит закрытый характер: например, дело предварительной оперативной проверки (ДПОП) — ДОУ-1.

Оперативная разработка — форма реализации оперативно-разыскной деятельности, выраженная в проведении комплекса негласных оперативно-разыскных мероприятий, проводимых в целях пресечения и полного раскрытия преступлений, когда достичь этих целей следственным путем не представляется возможным.

При отсутствии достаточных данных для возбуждения уголовного дела либо в случае возбуждения уголовного дела по нераскрытым преступлениям или при необходимости установления отдельных обстоятельств совершенного преступления, имеющих существенное значение по уголовному делу, когда установить их следственным путем не представляется возможным, осуществляется оперативная разработка. Оперативная разработка документируется в виде ДОУ-2, содержание которых определяется ведомственными инструкциями органов — субъектов ОРД и носит закрытый характер: например, дело оперативной разработки (ДОР) — ДОУ-2(Л); оперативно-поисковое дело (ОПД) — ДОУ-2(П).

Оперативно-разыскная профилактика — форма реализации оперативно-разыскной деятельности, выраженная в скоординированном проведении комплекса ОРМ и профилактических мероприятий, осуществляемых в целях предупреждения преступлений путем получения, систематизации и анализа информации о криминально активных лицах, обеспечивающей своевременную выработку мер предупреждения преступлений этими лицами.

Под криминально активными понимают лиц, являющихся устойчивыми «авторитетами» в уголовно-преступной среде, «смотрящими», «ворами в законе» и т. п., а также поддерживающих близкие связи с членами организованных преступных формирований, ранее судимыми и ведущими антиобщественный образ жизни (алкоголики, наркоманы, члены групп с антиобщественной направленностью и т. д.).

Оперативно-разыскная профилактика документируется в виде ДОУ-3, содержание которых определяется ведомственными

инструкциями органов — субъектов ОРД и носит закрытый характер: например, дело оперативного контроля (ДОК) — ДОУ-3.

Разыскная работа — форма реализации оперативно-разыскной деятельности, которая осуществляется в целях розыска лиц различных категорий (без вести пропавшие, скрывающиеся от органов дознания, следствия и суда или уклоняющиеся от уголовного наказания) и установления личности (неопознанных трупов, детей и лиц, которые не могут сообщить о себе сведения и др.).

Документируется в виде ДОУ-4, содержание которых определяется ведомственными инструкциями органов — субъектов ОРД и носит закрытый характер: например, разыскное дело «преступники» (РДП) — ДОУ-4; разыскное дело без вести пропавших (РДБП) — ДОУ-4; дело по установлению личности неопознанных трупов и иных лиц (ДУЛ) — ДОУ-4.

Предусмотрены и иные категории ДОУ для реализации задач ОРД (ст. 2 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ) с учетом оснований заведения ДОУ и проведения ОРМ (ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ): дело государственной защиты (ДОУ-ГЗ) и дело по исполнению международного запроса (ДОУ-МЗ).

Систематизация оперативно-разыскной информации также осуществляется в рамках накопительных дел специальной номенклатуры, содержание их видов определяется ведомственными инструкциями органов — субъектов ОРД и носит закрытый характер: например, дела оперативно-разыскной профилактики (ДОРП-1 и ДОРП-2. В соответствии с ведомственными актами по данной категории дел ОРМ не проводятся); дела административной проверки (ДАП).

Классификация форм оперативно-разыскной деятельности и определяемых ими видов дел оперативного учета позволяет раскрыть понятие ДОУ. Так, «под делами оперативного учета следует понимать специальные накопители информации (папки) для сбора (накопления) и систематизации документов, содержащих данные о лицах и фактах, представляющих оперативный интерес, сведения (материалы), отражающие основания, условия, планы, организацию, тактику и результаты проведения ОРМ в целях задач ОРД»[13].

[13] Теория оперативно-розыскной деятельности. С. 428.

С помощью ДОУ создаются условия для качественного и эффективного документирования и информационного обеспечения деятельности ОРО, гарантируется законность ОРД. Благодаря ДОУ решаются задачи ОРД, обеспечиваются контроль и надзор за законностью деятельности ОРО и обоснованностью проводимых ими ОРМ. Таким образом, ведение ДОУ позволяет осуществлять ведомственный контроль и прокурорский надзор за законностью ОРД, определять основания и условия проведения ОРМ.

Следует помнить, что заведение ДОУ не тождественно по своим правовым последствиям такому процессуальному акту, как возбуждение уголовного дела. Если без возбуждения уголовного дела при осуществлении уголовного процесса нельзя производить следственные действия, кроме специально предусмотренных ст. 144 УПК РФ (например, осмотр места происшествия), то при осуществлении ОРД для проведения ОРМ заведение ДОУ не является обязательным согласно закону, поскольку ДОУ заводится для удобства систематизации (концентрации, аккумулирования) оперативно-служебной информации и не является «началом», санкционирующим оперативно-разыскную деятельность. Обоснованием такой позиции служит ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, в силу которой ОРО могут заводить дела оперативного учета. Кроме того, согласно ч. 3 ст. 10 указанного Федерального закона факт заведения дела оперативного учета не является основанием для ограничения конституционных прав и свобод, а также законных интересов человека и гражданина. Следовательно, факт заведения ДОУ не имеет процессуально-правового значения и не влечет связанных с этим последствий. Это означает, что ОРО в отношении лиц, представляющих оперативный интерес либо состоящих на оперативном учете, не могут применять меры, аналогичные мерам уголовно-процессуального принуждения по ограничению свободы передвижения и т. п., если в отношении их не ведется уголовное преследование, не избрана мера пресечения и т. д. Вместе с тем при проведении в рамках ДОУ отдельных ОРМ конституционные права и свободы граждан могут быть ограничены. Такое ограничение может быть осуществлено только при получении специального судебного решения.

Ведомственными нормативными правовыми актами установлен ряд обстоятельств, при наличии которых заводить ДОУ запрещено. Как правило, заведение ДОУ запрещается:

если оперативная информация содержит данные, позволяющие без проведения ОРМ принять решение о возбуждении уголовного дела или иными средствами пресечь подготавливаемое преступление;

в отношении лица либо одного из лиц преступной группы уже проводится оперативная проверка или разработка по иному ДОУ.

Дело оперативного учета прекращается в случаях решения конкретных задач оперативно-разыскной деятельности, а также установления обстоятельств, свидетельствующих об объективной невозможности решения этих задач (ч. 4 ст. 10 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ). «Об объективной невозможности решения задач ОРД могут свидетельствовать, например, смерть лица, подозреваемого в совершении преступления и разрабатываемого по ДОУ, перемена таким лицом места жительства с выездом за рубеж, заболевание разрабатываемого лица, исключающее возможность совершения им намечаемого преступления и др. Если в ходе проведения ОРМ обнаруживается, что речь идет не о преступлении, а об иных видах правонарушений, то ДОУ подлежит прекращению»[14].

Оперативно-служебные документы

В основном результаты ОРМ оформляются по сложившейся в том или ином регионе практике. По большей части оперативные сотрудники составляют справки, акты, рапорты. Однако в некоторых случаях они могут составлять и другие документы[15]

[14] Теория оперативно-розыскной деятельности. С. 430.

[15] Ранее потенциально возможные виды оперативно-служебных документов, которые могут составляться по результатам проведенных мероприятий, перечислялись в межведомственном акте оперативно-разыскных органов (см.: Инструкция о порядке представления результатов ОРД органу дознания, следователю, прокурору или в суд, утвержденную приказом МВД России № 336, ФСО России № 201, ФПС России № 286, ГТК России № 410, СВР России № 56 от 13 мая 1998 г., и прилагаемая к ней таблица. Документ утратил юридическую силу согласно п. 2 Приказа МВД России № 368, ФСБ России № 185, ФСО России № 164, ФТС России № 481, СВР России № 32, ФСИН России № 184, ФСКН России № 97, Минобороны России № 147 от 17 апреля 2007 г.).

(сводки, справки-меморандумы, агентурные сообщения или агентурные записки, объяснения (заявления) граждан — участников ОРМ, доверенности и нотариально заверенные документы, приходно-расходные документы и др.). К оперативно-служебным документам необходимо прилагать аудиозаписи, видеозаписи и другие технические носители, иные материалы и предметы, полученные при проведении ОРМ.

При проведении и документировании ОРМ в рамках ДОУ допускается составление справок-меморандумов, обзорных и аналитических справок, сводок (обобщенных официальных сообщений). В них могут отражаться производные оперативные сведения и обобщения, сделанные оперативными сотрудниками на основании оперативно-служебных документов, имеющихся в деле оперативного учета.

Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности» была введена новая редакция ст. 15 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ[16], в абзаце 2 п. 1 ч. 1 которой предусмотрен особый порядок изъятия документов, предметов, материалов при проведении гласных оперативно-разыскных мероприятий. Должностное лицо органа, осуществляющего ОРД, в этих случаях обязано составлять протокол в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства, изложенными, в частности, в ст. 166 УПК РФ. Несоблюдение данного порядка может привести к невозможности использования результатов оперативно-разыскной деятельности в доказывании по уголовному делу. Кроме того, при составлении протокола об изъятии в ходе гласного оперативно-разыскного мероприятия документов, предметов, материалов должностные лица органа, осуществляющего ОРД, обязаны разъяснить всем лицам, которые участвовали в проведении ОРМ, право делать подлежащие

[16] В настоящее время ст. 15 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» действует также с изменениями, внесенными Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 369-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об оперативно-розыскной деятельности” и статью 13 Федерального закона “О федеральной службе безопасности”».

внесению в протокол замечания о его дополнении и уточнении, а также предупредить указанных лиц о применении технических средств (ст. 166 УПК РФ). В остальных случаях подобных разъяснений и предупреждений Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ не предусматривает, равно как и составление протоколов.

Форма и содержание основных видов оперативно-служебных документов (рапорт, справка, акт) определяются ведомственными актами ОРО. Практика их составления имеет свои особенности в различных органах и регионах. Содержание любого оперативно-служебного документа, составленного оперативным сотрудником по факту проведения конкретного ОРМ, предполагает возможность установить: кем он составлен; место, время и дату его составления; действия оперативного сотрудника при проведении ОРМ; сведения о лицах, участвовавших в проведении ОРМ; полученные оперативные сведения; технические средства, задействованные при проведении ОРМ, условия и порядок их использования, объекты, к которым эти средства были применены, и полученные результаты; подпись должностного лица оперативной службы, составившего документ.

Типичные нарушения при документировании ОРМ

Типичными нарушениями установленного порядка ведения дел оперативного учета являются:

необоснованное заведение дел оперативного учета;

несоблюдение сроков заведения дел оперативного учета, подлежащих обязательному заведению;

несоблюдение сроков ведения дел оперативного учета;

необоснованный перевод дел оперативного учета в другую категорию;

необоснованное прекращение дел оперативного учета;

необоснованный учет дел оперативного учета как «реализованных»;

приобщение к материалам дел оперативного учета нереализованных оперативных дел и дел предварительной оперативной проверки, сроки ведения которых истекли.

Наиболее часто встречающиеся ошибки и нарушения законодательства, которые допускают должностные лица оперативно-разыскных органов при документировании ОРМ:

постановление руководителя ОРО о проведении ОРМ (проверочная закупка, оперативный эксперимент и др.) не выносится, а если выносится, то несвоевременно либо утверждается ненадлежащим должностным лицом ОРО;

в рапортах и постановлениях о проведении ОРМ не указываются основания их проведения либо указываются сведения, которые не могут рассматриваться в качестве надлежащих оснований;

в оперативно-служебных документах неправильно указываются названия проводимых ОРМ (например, вместо проверочной закупки — контрольная покупка, закупка под контролем, обследование и изъятие предметов и т. п.) либо вообще не указываются (например, используется такой оборот: «проведенным оперативно-разыскным мероприятием установлено…»);

документы, составляемые в ходе и по результатам ОРМ (акты, справки и т. п.), подписывают лица, не являющиеся сотрудниками оперативных подразделений (сотрудники патрульно-постовой службы, участковые уполномоченные, сотрудники дорожно-патрульной службы, подразделений вневедомственной охраны и т. п.);

в оперативно-служебных документах отражаются сведения об участии в проведении ОРМ «понятых», которым разъяснены права и обязанности, предусмотренные ст. 60 УПК РФ;

в случае обнаружения и изъятия в рамках проводимых ОРМ денежных средств, наркотиков, оружия, похищенного имущества такое изъятие оформляется «протоколом изъятия», «актом досмотра», иными «актами», в которых содержатся ссылки на статьи Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ, Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, но не содержится ссылка на ст. 15 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (при этом также недопустимо при составлении оперативно-служебных документов о проведении ОРМ ссылаться на нормы КоАП РФ и УПК РФ, поскольку они не регламентируют отношения в сфере ОРД);

изъятые при проведении ОРМ предметы и документы надлежащим образом не описываются и не упаковываются.

Раздел 2

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ПРОВЕДЕНИЯ И ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Глава 2.1

Нормативно-правовые и организационные основы осуществления прокурорского надзора за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий

В современной юридической науке традиционно выделяют нормативные и институциональные гарантии законности деятельности правоохранительных органов, в том числе деятельности ОРО при проведении и документировании ОРМ. Основу нормативных гарантий законности проведения и документирования ОРМ составляют конституционные нормы (ст. 2, 15, 17, 18, 19—25, 45, 46, 52, 53, 55 Конституции Российской Федерации). Специально-отраслевые нормативные гарантии получили свое закрепление в нормах Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ст. 1, 3—5, 6, 8—10, 14, 20—22).

К числу важнейших институциональных гарантий законности при производстве и документировании ОРМ следует отнести органы прокуратуры. Действительно, объективно наиболее эффективным средством установления законности в процессе осуществления и документирования ОРМ является именно прокурорский надзор.

Законодательную основу прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, составляют: ст. 1, 29 и 30 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», ст. ст. 5 и 21 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

Ведомственную нормативную основу прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, составляют, например:

приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26 мая 2020 г. № 278 «Об утверждении Положения о примене-

нии общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур»;

приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 38, МВД России № 14, СК России № 5 от 16 января 2015 г. «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц»;

указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ФСБ России от 18 апреля 2002 г. № 20-27/10 «О порядке осуществления прокурорского надзора за исполнением Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности” органами федеральной службы безопасности»;

указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 29 сентября 2008 г. № 215/69 и МВД России от 29 сентября 2008 г. № 1/7818 «О порядке представления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности”».

В прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратурах особенности организации прокурорского надзора за исполнением законов в ОРД регламентированы приказами соответствующих прокуроров, где детализированы и конкретизированы отдельные положения отраслевого приказа Генерального прокурора Российской Федерации.

Важность и периодичность проведения прокурорских проверок в рассматриваемой сфере определяется также отдельными нормами приказов Генерального прокурора Российской Федерации: от 10 октября 2022 г. № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции»; от 8 февраля 2017 г. № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма»; от 21 марта 2018 г. № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»; от 17 мая 2018 г. № 295 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму» и др.

Обобщения прокурорско-надзорной практики свидетельствуют о наличии различных нарушений, допускаемых оперативно-разыскными службами при проведении ОРМ. Примеры распространенных нарушений законности при проведении и документировании ОРМ приводятся в обзорах и информационных письмах Генеральной прокуратуры Российской Федерации. К таким нарушениям относятся: бездействие ОРО, которые фактически не проводят ОРМ в течение длительного времени либо проводят их не в полном объеме, нарушение сроков заведения дел оперативного учета, требующих обязательного заведения согласно ведомственным актам; нарушение порядка прекращения дел оперативного учета, санкционирования и документирования ОРМ; нарушение конституционных прав граждан при проведении ОРМ; провокационные действия оперативных сотрудников при проведении ОРМ; отсутствие ведомственного контроля за законностью проведения ОРМ и др. Указанные обстоятельства определяют важность и значимость данного надзора, а также потребность в конкретизации его задач.

Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, возлагается на Генерального прокурора Российской Федерации и уполномоченных им прокуроров. Прокурорские проверки исполнения законов в оперативно-разыскной деятельности могут проводиться только специальным субъектом — уполномоченным прокурором (ст. 21 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ). Введение понятия «уполномоченный прокурор» обусловлено потребностью в ограничении круга должностных лиц, которые могут осуществлять надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность. Это связано с необходимостью получения специального допуска для работы со сведениями, составляющими государственную тайну, а именно с секретными и совершенно секретными документами и материалами, а при необходимости — со сведениями и материалами особой важности. Для обретения статуса уполномоченного прокурора должностное лицо органов прокуратуры должно пройти процедуру допуска для работы со сведениями, составляющими государственную тайну[17], и быть назначенным

[17] Об утверждении Правил допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне : Постановление Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2024 г. № 132 : текст с изм. и доп. на 4 дек. 2024 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в качестве уполномоченного прокурора специальным приказом вышестоящего прокурора регионального или федерального уровня. Возможность осуществлять данный надзор предоставляется только должностным лицам с допуском по форме № 2 или № 1.

Заместители Генерального прокурора Российской Федерации, заместитель Генерального прокурора Российской Федерации — Главный военный прокурор, прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные прокуроры и прокуроры иных специализированных прокуратур являются уполномоченными прокурорами и от имени Генерального прокурора Российской Федерации, согласно организационно-распорядительным документам Генеральной прокуратуры Российской Федерации, назначают иных уполномоченных прокуроров из числа подчиненных работников. Перечисленные руководители органов прокуратуры издают о назначении уполномоченных прокуроров приказы, содержание которых доводится до сведения руководителей органов, осуществляющих ОРД.

Организация и проведение проверочных мероприятий в сфере ОРД предполагает наличие у уполномоченного прокурора предписания на их проведение по форме № 5, подписанного вышестоящим прокурором[18]. Подтверждением наличия у работника прокуратуры допуска к указанным сведениям является справка о форме допуска, выданная и подписанная руководителем режимно-секретного подразделения прокуратуры субъекта Российской Федерации или приравненной к ней прокуратуры, Генеральной прокуратуры Российской Федерации (форма № 6). Иные прокурорские работники, не имеющие соответствующего допуска, реализовывать полномочия уполномоченного прокурора, в том числе проводить проверки, применять акты прокурорского реагирования, рассматривать и разрешать поступающие в прокуратуру обращения граждан и юридических лиц в сфере ОРД, не имеют права.

При организации и осуществлении надзора за законностью оперативно-разыскной деятельности уполномоченные прокуроры обязаны создать условия, обеспечивающие защиту от разглашения сведений, составляющих государственную тайну. Такие сведения могут содержаться в представляемых сотрудниками оперативно-разыскных органов для проверки оперативно-служебных документах, в том числе в делах оперативного учета

[18] Там же.

и иных оперативно-служебных материалах. В соответствии с установкой Генеральной прокуратуры Российской Федерации уполномоченным прокурорам предписано организовывать и осуществлять проверку дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов только непосредственно в органах, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность.

При работе с секретными сведениями необходимо руководствоваться требованиями Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1, Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 1203 и Постановления Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2024 г. № 132.

После проведения проверочных мероприятий предписание на проведение проверки по форме № 5, в которое должны быть внесены сведения о материалах, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, с которыми ознакомился уполномоченный прокурор, должно быть сдано в подразделение по охране государственной тайны оперативно-разыскного органа.

По требованию уполномоченных прокуроров руководители органов, осуществляющих ОРД, обязаны представить подлинные оперативно-служебные документы, включающие в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-разыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-разыскных мероприятий.

Результаты изучения оперативно-служебной документации рекомендуется фиксировать кратко в специальной пронумерованной, прошнурованной, опечатанной и заверенной соответствующей надписью и печатью прокуратуры *Рабочей тетради прокурора для работы с совершенно секретными и секретными документами*, заведенной, зарегистрированной и ведущейся по правилам секретного делопроизводства. Полученные в ходе проверки сведения, составляющие государственную тайну, в случае необходимости их фиксации должны записываться сотрудником прокуратуры только в зарегистрированную в установленном порядке рабочую тетрадь. Иные полученные в ходе проверок сведения, не составляющие государственную тайну, прокурор может фиксировать как в рабочей тетради, так и в любых иных тетрадях, записных книгах, отдельных листах или на электронных носителях по своему усмотрению. При этом рабочая тетрадь ведется уполномоченным прокурором произ-

вольно, а объем содержащейся в ней информации не является критерием оценки работы уполномоченного прокурора. По результатам ознакомления с материалами, составляющими государственную тайну, уполномоченный прокурор расписывается в листе ознакомления.

Структурно-функциональная организация надзора дифференцирована в зависимости от звеньев прокурорской системы.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации осуществление прокурорского надзора за исполнением законов в ОРД отнесено к компетенции ряда структурных подразделений[19]. Соответствующие управления действуют на основании положений, утверждаемых Генеральным прокурором Российской Федерации. В составе управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах образованы отделы по надзору за ОРД и процессуальной деятельностью. В прокуратурах субъектов Российской Федерации могут быть в составе управлений созданы специализированные отделы, в чьи функции входит как методическое обеспечение, так и непосредственное осуществление прокурорского надзора за исполнением законов в ОРД, или в штате отдельных управлений имеются уполномоченные прокуроры, к компетенции которых относится изучение дел оперативного учета, заводимых с целью раскрытия соответствующих преступлений, и проверка законности проводимых ОРМ.

Анализ структурно-функциональной модели организации работы Генеральной прокуратуры Российской Федерации свидетельствует о предметно-зональном принципе распределения обязанностей по осуществлению прокурорского надзора за ис-

[19] Главное управление по надзору за следствием, дознанием и оперативно-разыскной деятельностью (включает в себя, в частности, управление по надзору за производством дознания и оперативно-разыскной деятельностью; управление методико-аналитического обеспечения надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и оперативно-разыскной деятельностью), Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства (в части осуществления ОРД отделом МВД России по федеральной территории «Сириус»); управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму; управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере; управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции; Главное управление и управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации по федеральным округам в пределах их компетенции.

полнением законов в ОРД. Вместе с тем ни одно из существующих структурных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации не осуществляет функцию надзора за исполнением законов в ОРД в качестве основной.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратурах были выработаны различные способы организации надзора за законностью оперативно-разыскной деятельности. Например, имеется положительная практика создания специализированных отделов по надзору за законностью ОРД либо выделения соответствующих групп прокуроров, осуществляющих надзор за законностью ОРД, в рамках отраслевых подразделений по надзору за процессуальной деятельностью. Однако следует констатировать, что значимость данного вида надзора по-прежнему недооценивается многими прокурорами. Во многих прокуратурах субъектов Российской Федерации прокуроры, осуществляющие надзор за законностью ОРД, включены в состав отраслевых отделов по надзору за следствием и дознанием, что не позволяет им сосредоточиться в полной мере на решении задач прокурорского надзора, установленных организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Как показывают исследования, там, где соответствующие структурные подразделения выделены, показатели их деятельности свидетельствуют о значительно большей эффективности надзорной работы[20]. Сказанное не означает, что на прокуроров, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью, не могут и не должны возлагаться обязанности осуществления прокурорских проверок дел оперативного учета, в рамках которых осуществляется раскрытие и оперативное сопровождение уголовных дел, находящихся в производстве следственных органов[21]. Наличие соответствующего допуска и статуса уполномоченного прокурора позволяет прокурорам отраслевых отделов по надзору за следствием и дознанием обеспечить эффективный надзор за раскрытием неочевидных

[20] Проблемы организации надзора за оперативно-разыскной деятельностью : материалы науч.-практ. конф. (16—17 июня 2005 г.) / под ред. А. В. Бочкарева. Саратов, 2006. С. 64, 124, 129—130.

[21] Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2021 г. № 544 : текст с изм. и доп. на 22 февр. 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

преступлений и обеспечить надлежащую координацию деятельности оперативно-разыскных и следственных органов при расследовании преступлений. В то же время прокуроры специализированных отделов, осуществляющие надзор за законностью ОРД, могут сосредоточить надзорные усилия на проведении проверок законности проведения и документирования ОРМ, направленных на выявление, пресечение и профилактику совершаемых преступлений, осуществление разыскной работы поднадзорных органов, решение иных задач оперативно-разыскной деятельности.

В районных (городских) и приравненных к ним прокуратурах надзор за законностью ОРД, как правило, осуществляется лично прокурором. При наличии достаточной штатной численности и большого объема надзорной работы надзор может быть возложен прокурором субъекта Российской Федерации также на заместителя районного (городского) прокурора либо его помощника.

Важнейшими составляющими должной организации прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, являются: нормативные основания деятельности уполномоченных прокуроров, в том числе ведомственное нормативное регулирование деятельности должностных лиц органов прокуратуры; ведение особого (секретного) делопроизводства по документам и материалам ОРД при осуществлении проверочной работы в этой отрасли прокурорского надзора, обеспечение технического оснащения рабочих мест уполномоченных прокуроров и мест хранения секретных документов и материалов; информационно-аналитическая работа уполномоченных прокуроров; планирование прокурорских проверок для установления законности в сфере ОРД и контроль исполнения; учет и отчетность о проделанной работе.

Прокурорский надзор за исполнением законов при проведении и документировании ОРМ органами, осуществляющими ОРД, должен носить систематический и инициативный характер. Это значит, что при наличии необходимости прокурор может запланировать проведение прокурорской проверки в том или ином оперативном подразделении ОРО или при наличии повода и основания — провести ее немедленно по собственной инициативе. Однако во избежание перегибов при осуществлении прокурорского надзора, как в сторону проведения «сплошных» проверок, так и в сторону устранения от своевременного проведения

проверочных мероприятий, важно выделить *поводы* и *основания* для прокурорской проверки. Под поводами проведения проверки следует понимать поступившие к уполномоченному прокурору заявления или жалобы граждан, обращения должностных лиц, задания вышестоящих прокуратур, документированные сведения о проведении или непроведении ОРМ, о нарушениях законов при осуществлении ОРМ, о фактах нарушений при принятии решений руководителями ОРО. Основанием прокурорской проверки выступают фактические данные, содержащиеся в поводах и позволяющие предположить или утверждать, что необходимые ОРМ не проводились либо, наоборот, при проведении ОРМ были допущены нарушения законов или руководителями ОРО приняты незаконные решения.

В организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации сформулированы юридические (поводы) и фактические основания, предоставляющие уполномоченным прокурорам право на проведение прокурорской проверки. К ним, в частности, относятся обращения граждан, юридических и должностных лиц; результаты изучения уголовных дел, в том числе производство по которым приостановлено на основании пп. 1—3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, при поступлении информации о ненадлежащем исполнении поручения следователя, руководителя следственного органа, органа дознания или определения суда по уголовным делам и материалам проверки сообщения о преступлении или решения суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, а также в связи с ненадлежащим исполнением требований уполномоченного прокурора; указание вышестоящего уполномоченного прокурора (в плановом порядке); другие случаи, в том числе и состояние законности, отсутствие положительных результатов в работе по выявлению подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, при раскрытии преступлений, розыске обвиняемых или подозреваемых по уголовным делам и лиц, без вести пропавших, установлению имущества, подлежащего конфискации.

Все это позволяет планировать и проводить проверки соблюдения законности в ОРД не только при наличии формальных поводов, но и при наличии фактической информации, т. е исходя из анализа текущего состояния законности на поднадзорных объектах, а также из оперативной обстановки на соответствующей территории.

Приемы и способы осуществления прокурорских проверок законности проведения и документирования ОРМ зависят от правильного понимания задач, предмета и пределов прокурорского надзора за соблюдением законности в ОРД. Характер и объем проверочных действий корреспондируют с целями любой такой проверки. Таким образом, согласно организационно-распорядительным документам Генеральной прокуратуры Российской Федерации при осуществлении надзорных проверок уполномоченный прокурор, в частности, должен оценивать:

соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в ходе осуществления оперативно-разыскной деятельности;

соблюдение определенного Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ перечня оперативно-разыскных мероприятий;

законность, обоснованность и соблюдение установленного порядка заведения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, сроков и порядка их ведения, законность прекращения и иных принимаемых по ним решений;

законность и обоснованность проведения или прекращения оперативно-разыскных мероприятий, в том числе тех, разрешения на проведение которых даны судом; наличие оснований, соблюдение установленных условий, порядка и сроков их проведения;

законность проведения оперативно-разыскных мероприятий, направленных на сбор данных, необходимых для принятия решений, указанных в ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, в том числе о достоверности представленных сведений о законности происхождения денег, ценностей, иного имущества и доходов от них у близких родственников, родственников и близких лиц лица, совершившего террористический акт, при наличии достаточных оснований полагать, что деньги, ценности и иное имущество получены в результате террористической деятельности, но не ранее установленного факта начала участия лица, совершившего террористический акт, в террористической деятельности, и (или) являются доходом от такого имущества;

соблюдение порядка представления результатов оперативно-разыскной деятельности;

наличие полномочий у лиц, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, а также принимающих решения о заведении, продлении сроков, приостановлении и прекращении дел

оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, проведении оперативно-разыскных мероприятий, представлении результатов оперативно-разыскной деятельности органу дознания, следователю, налоговому органу или в суд;

законность постановки и снятия с оперативного и иных видов учета лиц, в отношении которых заводились такие дела, в том числе находящиеся на архивном хранении;

соответствие оперативно-разыскных мероприятий целям и задачам оперативно-разыскной 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;

наличие оснований для проведения оперативно-разыскных мероприятий в случаях, предусмотренных чч. 3 и 6 ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, своевременность уведомления судей органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, и получение согласия суда на проведение (продолжение) оперативно-разыскных мероприятий в указанных случаях;

законность проведения оперативно-разыскных мероприятий на основании запроса, направленного в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, другими нормативными правовыми актами Российской Федерации в области противодействия коррупции, в пределах своих полномочий в целях добывания информации, необходимой для принятия решений, указанных в ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ;

исполнение обязанностей, предусмотренных ч. 4.1 ст. 5 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ.

Глава 2.2

Задачи, предмет и пределы, объекты прокурорского надзора за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий

В научно-теоретической и учебно-методической литературе прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание, предварительное следствие и ОРД, обычно рассматривается в качестве единой отрасли надзора. Такому пониманию способствует законодательное объединение элементов предмета прокурорского надзора, использованное

в ст. 29 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1. Вместе с тем многие специалисты обоснованно считают, что прокурорский надзор за законностью ОРД имеет существенную специфику и особое значение[22], что служит основанием поддержать высказанные предложения о придании ему статуса самостоятельной отрасли надзора. Анализ сущности и содержания надзора за законностью ОРД позволяет выделить специальные задачи этой надзорной работы, ее самостоятельный предмет и объекты надзора, специфические полномочия, применяемые прокурорами.

Задачи указанной надзорной деятельности можно сформулировать следующим образом, исходя из анализа организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации:

обеспечение соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства;

обеспечение законности действий и решений органов (должностных лиц), осуществляющих ОРД, соблюдения порядка выполнения ОРМ и запретов при осуществлении ОРД, установленных законами и принятыми уполномоченными органами в целях их реализации правовыми актами;

обеспечение соответствия законам правовых актов, издаваемых органами, осуществляющими ОРД;

пресечение нарушений прав и законных интересов физических и юридических лиц при осуществлении ОРД, принятие своевременных мер к их восстановлению, возмещению причиненного вреда и при наличии оснований к привлечению виновных должностных лиц к установленной законом ответственности.

Генеральная прокуратура Российской Федерации в своих организационно-распорядительных документах предписывает уполномоченным прокурорам обеспечивать законность ОРД, для чего на постоянной основе следует осуществлять выявление, предупреждение и устранение нарушений, допускаемых оперативными подразделениями органов, осуществляющих ОРД, выявлять и по возможности устранять причины и условия возникающих нарушений, устанавливать и обеспечивать привлечение

[22] Козусев А. Ф. Надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности — отрасль прокурорского надзора // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях : тезисы науч.-практ. конф. М., 2005. Ч. 1. С. 75.

к ответственности должностных лиц, виновных в допускаемых нарушениях. Одновременно, согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации[23], при оценке состояния надзора за исполнением законов в ОРД учитывается уровень обеспечения соблюдения прав граждан, законность, обоснованность и соблюдение установленного порядка заведения и прекращения дел оперативного учета, иных оперативно-служебных материалов, сроков и порядка их ведения, полнота и всесторонность осуществления оперативно-разыскных мероприятий, использование возможностей Росфинмониторинга, эффективность оперативного сопровождения по уголовным делам, исполнения поручений следственных органов, качество ведомственного контроля. Также оценивается эффективность внесенных актов прокурорского реагирования.

С одной стороны, прокурору необходимо отвечать только за соблюдение и исполнение законов, а с другой стороны, не подменяя в своей деятельности органы ведомственного контроля применением средств прокурорского надзора (прокурорского реагирования), прокурор должен обеспечивать законность при достижении задач ОРД.

В соответствии со ст. 29 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 предметом надзора за законностью ОРД являются:

соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении ОРД;

соблюдение установленного порядка выполнения ОРМ;

законность решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД.

Таким образом, законность проведения и документирования ОРМ включается в существующие элементы предмета прокурорского надзора за исполнением законов в ОРД. Критерии оценки законности проведения и документирования ОРМ подробно рассмотрены в разделе 1 пособия.

Объектами прокурорского надзора за исполнением законов в ОРД выступают специальные оперативные подразделения правоохранительных органов, перечисленных в ст. 13 Федерального

[23] Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26 мая 2020 г. № 278 : текст с изм. и доп. на 8 сент. 2022 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ. Их перечень определяется ведомственными нормативно-правовыми актами открытого и закрытого характера[24]. Наличие отдельных правоохранительных органов, отличающихся направленностью своей деятельности, вызывает необходимость в определении и дифференциации их компетенции, которая влияет на сроки и содержание проводимых прокурорских проверок. Например, в ОВД правом осуществления ОРД и проведения ОРМ наделены подразделения уголовного розыска (выявление и раскрытие преступлений против личности, собственности, розыск лиц различных категорий и т. д.), экономической безопасности и противодействия коррупции (выявление и раскрытие экономических и коррупционных преступлений), подразделения по контролю за оборотом наркотиков (выявление и раскрытие преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств), подразделения специальных технических мероприятий (проведение ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан) и др. Вместе с тем, как показывает практика, имеют место случаи организации и проведения ОРМ сотрудниками иных подразделений, не наделенных правом осуществления ОРД[25].

Прокурор осуществляет надзор за исполнением норм Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, поэтому его обращение к нормативным актам соответствующих органов, осуществляющих ОРД, оправданно и необходимо лишь тогда, когда без этого не представляется возможным дать оценку законности проведенных и документированных ОРМ, поскольку положения ведомственных актов могут конкретизировать положения Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, определять механизмы его исполнения. Так, ст. 6, 8, 9 и 11

---

[24] См., напр.: Об утверждении Перечня оперативных подразделений органов внутренних дел Российской Федерации, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность : Приказ МВД России от 31 марта 2023 г. № 199. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Об утверждении Перечня оперативных подразделений таможенных органов Российской Федерации, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, и их полномочия по осуществлению оперативно-розыскной деятельности : Приказ ФТС России от 17 апреля 2012 г. № 715 : текст с изм. и доп. на 11 июля 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[25] Материалы кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации.

указанного Закона предполагают конкретизацию их положений в ведомственных нормативных актах, поэтому ч. 2 ст. 21 рассматриваемого Закона предусматривает право прокурора требовать представления ведомственных нормативных актов, регламентирующих порядок проведения ОРМ.

Анализируя элементы предмета прокурорского надзора за законностью ОРД, следует учитывать, что до внесения изменений и дополнений в Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ в январе 1999 года вопросы тактики, организации, методов и средств ОРД были законодательно выведены за пределы прокурорского надзора. Это вызывало критику практических работников, поскольку такое законодательное решение фактически препятствовало полноценной реализации полномочий должностных лиц прокурорского надзора, позволяя руководителям органов, осуществляющих ОРД, отказывать в предоставлении конкретных оперативно-служебных документов, содержащих какие-либо сведения об организации, тактике, методах и средствах ОРД. Сказанное не означает, что после исключения из нормы Закона этого положения прокуроры могут вмешиваться в выбор тактики, методов и средств осуществления ОРД либо принимать участие в организации ОРД. Требуя для ознакомления оперативно-служебные документы, прокурор проверяет только законность действий и решений должностных лиц оперативных подразделений, осуществляющих ОРД.

В то же время прокурор, проверяя исполнение законов, не может не затрагивать вопросы, в определенной степени связанные с организацией оперативной работы: своевременность и точность учета и регистрации документов и материалов, полнота и быстрота оперативной проверки, взаимодействие с органами следствия и дознания[26]. Таким образом, прокурор может и должен знакомиться с оперативно-служебными документами, содержащими сведения об организации, тактике, методах и средствах осуществления ОРД. Это допустимо в случаях проверки законности действий должностных лиц оперативных подразделений при проведении и документировании ОРМ, при оценке законности решений руководителей ОРО, а также в случае необходимости привлечения оперативных сотрудников к установленной законом ответственности (дисциплинарной или уголовной).

[26] Рохлин В. И. Закон РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» и прокурорский надзор // Законность. 1995. № 12. С. 5—8.

Согласно организационно-распорядительным документам Генеральной прокуратуры Российской Федерации при проверках ДОУ и иных оперативно-служебных документов уполномоченные прокуроры должны изучать законность, обоснованность и достаточность проведения ОРМ для выполнения задач, установленных ст. 2 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ. В свою очередь, под неправомерным вмешательством рассматривается указание на недостатки в планировании работы по ДОУ, указание на невыполнение запланированных мероприятий, а также обязание органа, осуществляющего ОРД, провести конкретные ОРМ.

Законодательно ограничены возможности доступа прокурора и к сведениям о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках, о лицах, оказывающих содействие на конфиденциальной основе (за исключением случаев, указанных в ст. 21 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ).

Прокурорский надзор не должен подменять ведомственный контроль, который также является гарантией законности при осуществлении ОРД. Статья 22 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ устанавливает, что руководители органов, осуществляющих ОРД, несут персональную ответственность за соблюдение законности при организации и проведении ОРМ.

Глава 2.3

Информационно-аналитическая работа, планирование и контроль при осуществлении надзора за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий

В процессе осуществления надзорной деятельности важнейшее значение для принятия верных решений прокурором приобретает достоверная и достаточная информация о состоянии законности, о фактах нарушения закона. Уполномоченный прокурор должен активно выявлять такую информацию. Для получения сведений о фактах нарушений законов при проведении и документировании ОРМ могут использоваться любые доступные каналы. Например, источником информации могут служить непосредственные заявления, жалобы и обращения граждан и должностных лиц; сообщения и публикации в средствах массовой информации; материалы так называемых доследственных

проверок; материалы уголовных дел; материалы административных, гражданских и арбитражных дел; статистические сведения органов власти и управления; сообщения контролирующих органов и др. Документальная фиксация информации о фактах нарушения законов позволяет принять решение о необходимости (либо отсутствии таковой) проведения прокурорской проверки.

Кроме того, ежедневно к прокурору должна поступать аналитическая информация из штаба УМВД России о состоянии преступности — статистические сведения о состоянии преступности (общие сведения о количестве зарегистрированных преступлений по статьям Уголовного кодекса; раскрываемость преступлений; динамика в сравнении с прошлым годом). Необходимо, чтобы статистические сведения выделялись по каждому территориальному отделу полиции. Такая информация позволяет регулярно оценивать состояние преступности, работу оперативных подразделений органов внутренних дел по раскрытию преступлений. Ежеквартально из штаба УМВД России в прокуратуру должен поступать анализ оперативной обстановки на соответствующей территории.

Важным источником информации о состоянии преступности и эффективности противодействия, оказываемого ей оперативно-разыскными органами, также являются сведения, получаемые прокурором при осуществлении проверок оперативно-разыскных материалов и уголовных дел, проведении оперативных совещаний по нераскрытым преступлениям.

Аналитическая работа предполагает также проведение регулярных обобщений разрешений письменных заявлений и жалоб граждан. При этом осуществляется их количественный и качественный анализ, прослеживается динамика их поступления, подводятся итоги деятельности самих прокурорских работников по их рассмотрению, выявляются определенные тенденции нарушений закона. Результаты этих обобщений учитываются при составлении планов проведения прокурорских проверок.

Как правило, работа по надзору за исполнением законов при осуществлении ОРД планируется на основе анализа складывающейся оперативной обстановки и начинается задолго до начала календарного года, уже в процессе подведения итогов работы за минувший год (полугодие), при этом определяются приоритеты в работе. Планирование позволяет грамотно установить перечень объектов прокурорского надзора, где целесообразно проведение прокурорских проверок, сроки выполнения

проверок, ответственных должностных лиц и примерный алгоритм проверочных действий. Кроме основного плана работы прокуратуры обычно составляется план совместных мероприятий с другими правоохранительными органами. В свою очередь, на оперативном совещании прокурор доводит до сведения сотрудников план работы на неделю и предстоящий рабочий день. Осуществляется последующий контроль за исполнением плановых и внеплановых мероприятий. В целях контроля прокурор ведет учет поступающих и выполненных заданий.

Вместе с тем часто планирование основывается только на заданиях вышестоящих подразделений, иногда просто копируются их планы.

Объективная проблема планирования надзорной деятельности и оценки результатов исполнения планов обусловливается рядом нерешенных вопросов: как оценить работу уполномоченного прокурора? каковы должны быть средние количественные показатели работы? сколько оперативно-разыскных материалов должно в среднем проверяться за определенный календарный период в той или иной оперативной службе? Представляется, что для обеспечения законности в ОРД уполномоченный прокурор должен проверить все оперативно-разыскные материалы и дела оперативного учета, заведенные за определенный период. Возможный критерий оценки плановой деятельности прокурора — количество выявленных прокурором незаконных действий и решений сотрудников ОРО и актов реагирования на эти нарушения.

Рассмотрим особенности информационно-аналитической работы и планирования на уровне специализированного отдела прокуратуры субъекта Российской Федерации, районной и приравненной к ней прокуратуры.

В специализированном отделе прокуратуры субъекта Российской Федерации по надзору за законностью ОРД работа строится по предметно-зональному принципу. Между всеми сотрудниками отдела распределяются зоны персональной ответственности, их количество равно количеству районных прокуратур. Каждый зональный прокурор отдела осуществляет контроль за деятельностью территориальных уполномоченных прокуроров в пределах своей компетенции, несет персональную ответственность за предоставляемые ими отчетные данные по вопросам надзорной деятельности, оказывает практическую и методическую помощь с выездом в межгоррайспецпрокура-

туры, принимает участие в разрешении жалоб. Кроме того, уполномоченные сотрудники отдела непосредственно осуществляют надзор за законностью ОРД оперативных подразделений аппаратов ГУ МВД (УМВД) субъекта Российской Федерации, ГУ ФСИН по субъекту Российской Федерации, а сотрудники соответствующего отдела транспортной прокуратуры (на правах областной) осуществляют надзор за законностью ОРД оперативных подразделений УМВД России на транспорте и УФТС России. Сотрудниками специализированного отдела должны регулярно проводиться широкомасштабные плановые проверки каждого поднадзорного органа, осуществляющего ОРД.

В специализированном отделе прокуратуры субъекта Российской Федерации соответствующим приказом о распределении обязанностей за каждым оперативным сотрудником закрепляется участок ответственности, которая определяется исходя из приоритетных направлений оперативно-разыскной деятельности. В зависимости от криминогенной обстановки в различных регионах страны приоритетные направления надзора за законностью ОРД могут различаться, но, как правило, постоянно к приоритетным направлениям относят:

противодействие тяжким преступлениям против личности, в том числе сопряженным с безвестным исчезновением граждан;

противодействие экономическим преступлениям, рейдерству и коррупции в органах государственной власти, местного самоуправления и контролирующих органов;

противодействие терроризму, экстремизму и организованной преступности, незаконному обороту наркотических средств и оружия;

противодействие производству и распространению контрафактной продукции;

противодействие легализации доходов, полученных преступным путем.

В районных и приравненных к ним прокуратурах уполномоченные прокуроры назначаются соответствующим приказом прокурора субъекта Российской Федерации, осуществляют надзорную деятельность и несут ответственность, как и прокуроры специализированного отдела, но только в отношении конкретных территориальных поднадзорных органов, уполномоченных на осуществление ОРД. Ежедневно прокурор получает из УМВД России оперативную сводку за прошедшие сутки. Работая с оперативной сводкой, прокурор выделяет наиболее зна-

чимые происшествия в районе, ставит их на контроль. Такая информация позволяет ежедневно отслеживать работу оперативных подразделений по выявлению и раскрытию преступлений.

Существенное значение при организации и планировании надзора на районном уровне имеет периодичность осуществления проверок законности проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий. Прокуратурами субъектов Российской Федерации принимаются приказы, а на места направляются информационные письма об организации данного вида надзора, в которых определяется возможная периодичность и направленность надзорных проверок. Обычно в приказах и информационных письмах прокуроров субъектов Российской Федерации рекомендуется проверять дела оперативного учета, заведенные по нераскрытым убийствам и причинению тяжкого вреда здоровью со смертельным исходом, а также по тяжким преступлениям против личности — ежемесячно, а дела оперативного учета, сопряженные с безвестным исчезновением граждан, и инициативно заводимые дела оперативного учета по выявлению преступлений экономической направленности — ежеквартально.

Специализированным отделом по надзору за законностью ОРД прокуратуры субъекта Российской Федерации с целью осуществления ведомственного контроля в районных и приравненных к ним прокуратурах обычно не реже одного раза в полугодие осуществляются выезды. В ходе проверки, проводимой вышестоящей прокуратурой, устанавливается:

1) организация надзора прокурором района (на кого из сотрудников прокуратуры и каким приказом возложен надзор за законностью ОРД, ведение секретного делопроизводства);

2) состояние делопроизводства по документам ОРД, а именно:

наличие заведенных в соответствии с номенклатурой журналов и нарядов по ОРД, их оформление;

качество ведения журналов и нарядов;

наличие предыдущих журналов и нарядов, их содержание (за определенный период);

соответствие данных, имеющихся в журналах и нарядах, статистическим отчетам;

качество оформления документов, исполненных в прокуратуре (наличие всех необходимых реквизитов);

3) соблюдение режима секретности по документам ОРД в прокуратуре района;

4) состояние планирования работы по надзору за законностью ОРД (наличие в планах мероприятий по осуществлению надзора за ОРД, периодичность проверок в городских и районных УМВД МВД России);

5) состояние криминальной обстановки в районе, состояние законности ОРД, осуществляемой ОВД района, и адекватность данного направления прокурорского надзора, а именно:

количество совершенных в районе умышленных убийств, причинений тяжкого вреда здоровью, изнасилований, других тяжких и особо тяжких преступлений (включая квалифицированные хищения), показатели их раскрываемости;

какие дела оперативного учета о преступлениях экономической направленности изучались прокурором в отделе экономической безопасности и противодействия коррупции УМВД района, их количество, качество изучения, какие принимались меры прокурорского реагирования, контроль за актами прокурорского реагирования;

изучались ли дела оперативного учета о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, какие принимались меры прокурорского реагирования, контроль за актами прокурорского реагирования;

изучались ли дела оперативного учета о коррупционных преступлениях, какие принимались меры прокурорского реагирования, контроль за актами прокурорского реагирования;

изучались ли дела оперативного учета о преступлениях, связанных с легализацией денежных средств, добытых преступным путем, какие принимались меры прокурорского реагирования, контроль за актами прокурорского реагирования;

изучались ли дела оперативного учета о преступлениях, связанных с экстремистской деятельностью, какие принимались меры прокурорского реагирования, контроль за актами прокурорского реагирования;

количество оперативно-разыскных материалов по нераскрытым преступлениям (по каким категориям), изученных прокурором, периодичность изучения оперативно-поисковых дел по нераскрытым преступлениям прошлых лет, качество изучения, какие принимались меры прокурорского реагирования, качество мер прокурорского реагирования, контроль за актами прокурорского реагирования;

осуществление розыска без вести пропавших граждан и скрывшихся преступников (отдельно скрывшихся лиц, совершивших убийства);

количество разыскных дел, изученных прокурором, периодичность изучения, качество изучения, какие принимались меры прокурорского реагирования, качество мер прокурорского реагирования, контроль за актами прокурорского реагирования.

В зависимости от выдвигаемых временем приоритетов виды специализированных прокурорских проверок могут изменяться;

б) рассматривались ли прокуратурой в указанный период жалобы, поступившие с связи с осуществлением ОРД, каково содержание этих жалоб, результат и качество их разрешения.

Накануне проверки целесообразно в адрес прокурора района направить письмо с указанием надзорной документации, которую планируется проверить в прокуратуре района (наряды, содержащие планы работы районной прокуратуры на определенный период, аналитические справки и докладные записки по их выполнению, акты прокурорского реагирования и т. п.), и оперативно-служебной документации, которую планируется проверить в поднадзорном органе, осуществляющем ОРД.

Не исключаются, конечно, и внезапные проверки, когда в прокуратуре создается мобильная группа из прокуроров отделов по различным отраслям надзора, которая проверяет надзорную работу без предварительного предупреждения. В каждом конкретном случае выбор способа осуществления контроля зависит от его цели.

Обобщенные результаты проверки оформляются прокурором специализированного отдела в справке, которая представляется прокурору субъекта Российской Федерации либо его заместителю.

В районных и приравненных к ним прокуратурах организация надзора за законностью ОРД является компетенцией прокурора, который издает распоряжение о распределении обязанностей между оперативными сотрудниками. Как правило, осуществление надзора за законностью ОРД помимо самого прокурора возлагается на заместителя прокурора и его помощников, которые надзирают за процессуальной деятельностью органов дознания и следствия УМВД России, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации. Желательно, чтобы помощник прокурора, осуществляющий надзор за законностью ОРД, был освобожден от осуществления надзора в иных сферах.

Прокурор района должен лично постоянно осуществлять надзор за законностью ОРД и обязан контролировать надзорную деятельность подчиненных сотрудников за соблюдением законности ОРД:

при раскрытии отдельных видов преступлений;

при осуществлении розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия, суда, исполнения наказания;

при осуществлении розыска без вести пропавших лиц и установлении личности неопознанных трупов и лиц, которые по причине возраста или болезни не могут сообщить о себе сведения.

Текущая надзорная работа в этой сфере осуществляется как самим прокурором района, так и подчиненными ему оперативными сотрудниками. В связи с этим указанный прокурор должен с определенной периодичностью лично проверять оперативно-служебные материалы и дела оперативного учета, проводить оперативные, межведомственные и координационные совещания по указанным направлениям надзорной деятельности с участием руководителей соответствующих ОРО и представлять в прокуратуру субъекта Российской Федерации отчет о мерах, принятых прокуратурой района по повышению эффективности работы ОРО по раскрываемости преступлений. Прокурор района также обязан принимать меры, направленные на повышение квалификации подчиненных уполномоченных прокуроров, их обеспечение методическими материалами.

Заместитель прокурора района, осуществляющий надзор за следствием, дознанием и оперативно-разыскной деятельностью ОРО, должен ежедневно получать информацию об оперативной обстановке в районе из представляемых УМВД России оперативных сводок, а также лично участвовать в совещаниях по анализу оперативной обстановки в районе за истекшие сутки.

Ежемесячно обобщает результаты надзорной работы за законностью УМВД России, вносит предложения прокурору района о проведении оперативных и межведомственных совещаний с участием сотрудников ОРО, а также лично проводит и поручает помощнику прокурора района проведение проверок оперативно-разыскных материалов, подготовку актов прокурорского реагирования и требований о проведении ОРМ. Контролирует работу помощника прокурора.

Помощник прокурора района, осуществляющий надзор за оперативно-разыскной деятельностью ОРО, обязан проверять оперативно-разыскные материалы и рассматривать жалобы

граждан (организаций) в этой сфере. По результатам проверок он должен вносить предложения о заслушивании отдельных оперативно-разыскных материалов и уголовных дел при прокуроре района, составлять еженедельные (ежемесячные) планы работы и графики совещаний. Кроме того, он обязан готовить проекты актов прокурорского реагирования об устранении выявленных нарушений законности и требования о проведении ОРМ, а также вести журналы, наряды и дела в соответствии с требованиями общего и особого делопроизводства. Ежемесячно (ежеквартально и раз в полугодие) помощник прокурора района обязан готовить обобщение результатов надзорной работы в докладных записках на имя прокурора субъекта Российской Федерации.

Необходимо, чтобы информационно-аналитическая работа, планирование и контроль при осуществлении надзорной деятельности за законностью ОРД составляли единую систему последовательных мер (действий), осуществляемых прокуратурой субъекта Российской Федерации во взаимодействии с прокуратурами районов.

Глава 2.4

Средства прокурорского надзора за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий

Содержание правовых средств прокурорского надзора определяет содержание закрепленных в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 и нормативно-правовых актах соответствующих отраслей законодательства полномочий прокуроров. Каждому правовому средству прокурорского надзора присуща особая форма его реализации. Для определения специально-отраслевых полномочий прокуроров при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов оперативными подразделениями органов, осуществляющих ОРД, необходимо руководствоваться ст. 30 рассматриваемого Федерального закона, которая содержит бланкетную (отсылочную) норму. В ней дается ссылка на положения уголовно-процессуального закона и другие федеральные законы Российской Федерации, нормами которых должны определяться полномочия уполномоченного прокурора. Вместе с тем УПК РФ, определяя процессуальный

статус прокурора в досудебном и судебном производстве, каких-либо полномочий по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, прокурору не предоставляет. Статья 37 УПК РФ декларирует наличие у прокурора полномочий исключительно по надзору за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия. Других специальных федеральных законов, на положения которых также дается ссылка в ст. 30 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1, определяющих полномочия уполномоченных прокуроров, не принято. В свою очередь, ч. 2 ст. 21 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ указывает исключительно на круг оперативно-служебных и учетно-регистрационных документов, ведомственных актов, которые могут быть истребованы и изучены уполномоченным прокурором, не раскрывая при этом способы выявления, предупреждения и устранения нарушений законности и акты реагирования на выявленные нарушения. При этом и Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, и Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ, и иные правовые акты, регламентирующие компетенцию ОРО, лишь упоминают о прокурорском надзоре и его пределах в сфере регулируемых ими отношений, не раскрывая форм и способов его осуществления.

В условиях несовершенного действующего законодательства практика идет по пути использования при проведении проверок в поднадзорных оперативно-разыскных органах надзорных полномочий, закрепленных в ст. 22 и 27 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1. Например, такой универсальный акт реагирования, как представление прокурора на выявленные нарушения законности в сфере оперативно-разыскной деятельности, не предусмотрен ни соответствующей главой Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1, ни УПК РФ, ни другими федеральными законами, на которые в ст. 30 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 делается ссылка. Вместе с тем прокуроры традиционно вносят представления в адрес органов, осуществляющих ОРД, используя права, предоставляемые им ст. 24, 28 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1, которые носят общенадзорный характер.

Отсутствие законодательно закрепленных средств прокурорского надзора за законностью ОРД влечет за собой попытки разработки систематизации этих средств в приказах Генерального прокурора Российской Федерации.

Согласно организационно-распорядительным документам Генеральной прокуратуры Российской Федерации при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, уполномоченные прокуроры вправе и обязаны:

знакомиться с представленными подлинными оперативно-служебными документами, включающими в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-разыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-разыскных мероприятий;

при выявлении нарушений при проведении ОРМ, разрешение на которое дано судом, а также в случае выявления несоответствия обстоятельств производства ОРМ данным, изложенным в постановлении суда, требовать его прекращения;

получать письменные объяснения от должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, по поводу выявленных нарушений закона;

опротестовывать противоречащие закону нормативные правовые акты органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность;

знакомиться в судах с журналами учета вынесенных судебных решений (с разрешения председателя суда либо и. о. председателя суда) и изучать в подразделениях СТМ сведения об ОРМ данной категории, проведенных как по судебному решению, так и без него;

оспаривать в установленном порядке решения суда о даче согласия на проведение ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан;

по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства в соответствии с установленными уголовно-процессуальным законом полномочиями выносить мотивированное постановление (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) либо требовать от уполномоченного органа передачи результатов оперативно-разыскной деятельности в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании;

при выявлении нарушений законодательства об оперативно-разыскной деятельности принимать меры к их немедленному устранению, информировать об этом, в том числе о недостатках ведомственного контроля, руководителей органов, осуществля-

ющих ОРД, вносить акты прокурорского реагирования (в том числе требования и представления) в целях восстановления нарушенных прав.

Уполномоченный прокурор вправе использовать средства прокурорского надзора и прокурорской деятельности, в частности применять акты прокурорского реагирования, которые предусмотрены нормами Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1: протест, представление, предостережение. Выявив нарушения, прокурор направляет протест или представление в порядке, предусмотренном ст. 23—24, 28 названного Закона, либо, установив возможность совершения нарушения, выносит предостережение согласно ст. 25.1 этого же Закона[27].

Протест прокурора в качестве акта прокурорского реагирования определяется только нормами Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1, регламентирующими осуществление надзора за исполнением законов, за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина (ст. 23 и 28). Если в общенадзорной сфере протест может вноситься не только на незаконные нормативные правовые акты, но и на индивидуальные правовые акты (решения правоприменительного характера), то в рамках надзора за исполнением законов в ОРД, согласно организационно-распорядительным документам Генеральной прокуратуры Российской Федерации, его применение ограничивается опротестованием только нормативных правовых актов, к которым относятся акты, регламентирующие порядок проведения ОРМ, представления результатов ОРД и другие вопросы организации и осуществления ОРД. Порядок рассмотрения протеста уполномоченного прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, соответствует общему порядку, установленному указанными нормами Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1.

Ранее сформированная практика принесения прокурорами на незаконные решения соответствующих должностных лиц ОРО протестов, оформляемых в виде постановлений (например, на незаконные решения о заведении либо прекращении дел оперативного учета), ушла в прошлое. В этой связи количество вносимых протестов резко сократилось и сейчас использование дан-

[27] Более подробно об актах прокурорского реагирования см.: Правовые акты прокурорского надзора : учеб. пособие / науч. ред. Н. П. Дудин. СПб., 2011. Разд. 4.

ного акта прокурорского реагирования имеет место в крайне редких случаях, касающихся издания только незаконных актов ОРО нормативного, но не правоприменительного характера.

В соответствии со ст. 24, 28 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 уполномоченный прокурор в зависимости от характера нарушений закона вправе внести представление об устранении нарушений закона, допущенных должностными лицами органов, осуществляющих ОРД. Как правило, представление вносится в случае неоднократности и распространенности определенных видов допущенных ОРО нарушений. Представление об устранении нарушений, имеющих системный характер, направляется руководителю оперативно-разыскного органа, которым были допущены нарушения, или в вышестоящий орган. Представление при необходимости может использоваться также для устранения отдельных, но существенных нарушений оперативно-разыскного законодательства. Наряду с выявленными нарушениями в представлении указываются установленные прокурором причины и условия, другие обстоятельства, способствующие неисполнению требований закона. В представлении должно содержаться требование об устранении нарушений закона и обстоятельств, которые им способствовали. При наличии оснований ставится вопрос о привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности.

Особенности подготовки представлений прокурора в данной сфере и обоснование его требований в значительной мере обусловлены спецификой ОРД. Правовое регулирование ОРД предполагает, что именно в положениях подзаконных актов, в том числе секретного и совершенно секретного характера, конкретизируются установки Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, определяются механизмы исполнения его отдельных норм, поэтому в обоснование позиции прокурора требуется наличие ссылок не только на положения Федерального закона, но и ведомственных актов. Достаточно часто в качестве нормы, нарушенной ОРО, прокурор указывает ст. 2 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, определяющую задачи ОРО. Недостижение задач ОРД, а следовательно, нарушение положений указанной статьи может иметь место при бездействии оперативно-разыскного органа, в том числе допускаемой волокиты при проведении оперативно-разыскных мероприятий, и в иных случаях. Кроме того, оперативно-разыскной орган может не вы-

полнить требования п. 1 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, обязывающей принимать в пределах своих полномочий все необходимые меры по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина, собственности, а также по обеспечению безопасности общества и государства.

В соответствии со ст. 25.1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор направляет должностным лицам оперативно-разыскных органов предостережение о недопустимости нарушения закона. Предостережение применяется только для предупреждения готовящегося противоправного деяния и не может вноситься по факту уже совершенных правонарушений. Предостережение направляется конкретному должностному лицу. Согласно пп. 1.2, 1.3 указания Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 6 июля 1999 г. № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» основанием для предостережения должностного лица могут являться только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, могущих привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан и не влекущих уголовной ответственности. При наличии оснований для привлечения нарушителей закона к дисциплинарной, административной, материальной, уголовной ответственности предостережение о недопустимости нарушения закона, как правило, не применяют. Указанием Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 6 июля 1999 г. № 39/7 определена форма предостережения.

Практика свидетельствует о достаточно редком применении этого акта реагирования в современных условиях. Предостережение вносится для профилактики правонарушений, в то время как иные акты реагирования — на совершенные правонарушения. Согласно рекомендациям Генеральной прокуратуры Российской Федерации применение предостережения целесообразно при возникновении ситуаций, в которых его объявление должностному лицу позволит своевременно предупредить возможные нарушения законности.

Кроме того, в соответствии со ст. 6 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 и согласно организационно-распорядительным документам Генеральной прокуратуры Российской Федерации прокурор вправе направить письменное требование

об устранении нарушений закона. Так, прокурор вносит требование о прекращении незаконно проводимого по судебному решению ОРМ либо при выявлении нарушений в рамках работы по отдельному ДОУ или оперативно-служебному материалу и в других необходимых случаях (например, о передаче результатов оперативно-разыскной деятельности в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании). Наиболее часто прокурор применяет требование по итогам проверки отдельных категорий ДОУ, когда выявляет отсутствие надлежащей работы, направленной на реализацию задач, установленных ст. 2 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ. В акте реагирования прокурор требует выполнения положений указанной статьи, направляя требование об устранении нарушения закона в форме бездействия или волокиты.

Следует иметь в виду, что на практике большой объем нарушений закона связан не только с нарушением процедуры производства по ДОУ, но и принятием решений об их заведении и прекращении. С учетом того обстоятельства, что уполномоченный прокурор в настоящее время не наделен правом самостоятельной отмены незаконных и необоснованных решений органов, осуществляющих ОРД, а также не вправе опротестовывать правоприменительные решения должностных лиц и руководителей ОРО, для устранения таких нарушений он применяет требование об устранении нарушений. Рекомендации по подготовке требований уполномоченного прокурора предложены Генеральной прокуратурой Российской Федерации в своих организационно-распорядительных документах.

Уголовно-процессуальным законодательством и организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации в рамках данного надзора предусмотрена возможность вынесения постановления о направлении материалов проверки в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании (ст. 37 УПК РФ). Если при проведении проверочных мероприятий уполномоченный прокурор выявляет признаки состава преступления в действиях должностных лиц оперативной службы либо иных лиц, то он вправе осуществить реагирование путем вынесения постановления о направлении материалов проверки в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании (ст. 37 УПК РФ).

Форма и порядок применения мотивированного постановления прокурора определяется организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а порядок его рассмотрения — нормами Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Как свидетельствуют результаты обобщения правоприменительной практики, в ряде случаев ОРМ проводятся на основании судебных решений, не соответствующих требованиям законодательства по форме или по содержанию. Генеральная прокуратура Российской Федерации полагает, что при установлении нарушений в данной сфере нельзя ограничиваться только внесением актов прокурорского реагирования в адрес поднадзорного оперативно-разыскного органа, поэтому согласно организационно-распорядительным документам Генеральной прокуратуры Российской Федерации прокуроры должны принимать меры к оспариванию таких судебных решений.

Верховным Судом Российской Федерации нижестоящим судам было разъяснено наличие у прокуроров права на обжалование судебных постановлений, санкционирующих осуществление ОРМ, путем подачи кассационного (надзорного) представления. Экземпляры справки одновременного с информационным письмом Генеральной прокуратуры Российской Федерации (2014) были направлены для сведения прокурорам субъектов Российской Федерации и приравненным к ним прокуратурам.

При отсутствии иной законодательной регламентации обжалование незаконного судебного решения осуществляется по аналогии, в порядке глав 47.1 и 48.1 УПК РФ, путем подачи кассационного (надзорного) представления. При этом форма кассационного (надзорного) представления ни законодательными, ни ведомственными актами не установлена и определяется общими требованиями, предъявляемыми к актам прокурорского реагирования.

В представлениях, адресованных в суд в соответствии с положениями главы 47.1 УПК РФ, необходимо излагать фактические данные и сущность выявленного нарушения, обосновывая требование об отмене постановления необходимостью обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина и отсутствием возможности защиты гражданами своих конституционных прав. Следует также учитывать положения ч. 5 ст. 401.4 УПК РФ, предусматривающей необходимость приложения к кассационному представлению обжалуемого судебного решения.

Раздел 3

МЕТОДИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ПРОВЕДЕНИЯ И ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Глава 3.1

Общие положения методики прокурорского надзора за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий

Периодичность, подготовка, планирование, проведение и документальное оформление проверок законности проведения и документирования ОРМ

Законодательными актами Российской Федерации, приказами и указаниями Генерального прокурора Российской Федерации периодичность проведения прокурорских проверок в сфере ОРД не установлена. Однако правоприменительной практикой выработана определенная система их проведения.

Проверки условно можно подразделить:

на плановые;

проводимые в связи с поступившей в прокуратуру информацией (заявление, жалоба или иное обращение граждан и организаций) о нарушениях закона органом, осуществляющим ОРД;

проводимые по инициативе уполномоченного прокурора по мере необходимости;

проводимые по заданию вышестоящего прокурора (органа прокуратуры).

Периодичность прокурорских проверок зависит:

от конкретного предмета проверки;

состояния законности;

характеристики проверяемого оперативно-разыскного органа (направленности оперативно-разыскной работы, специфики ведомственной регламентации ОРД, наличия соответствующих структурных подразделений);

общего объема и эффективности проводимой оперативно-разыскной деятельности;

количества, характера и направленности дел оперативного учета;

специфики деятельности поднадзорного органа;

иных конкретных обстоятельств.

С целью обеспечения законности и эффективности деятельности органов, осуществляющих ОРД, плановые прокурорские проверки исполнения законодательства в сфере ОРД в оперативно-разыскных органах рекомендуется проводить:

по общему правилу — не реже одного раза в полугодие;

при незначительном объеме оперативно-разыскной работы в поднадзорных органах — ежеквартально;

по приоритетным направлениям ОРД (например, розыск без вести пропавших лиц) — ежемесячно;

остальные проверки — при поступлении соответствующей информации о нарушении закона и по мере необходимости.

Проведению проверки предшествует тщательное изучение уполномоченным прокурором действующих законов со всеми внесенными изменениями и дополнениями и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов, в том числе ведомственных актов органов, осуществляющих ОРД, составляющих правовую основу оперативно-разыскной деятельности и имеющих отношение к предмету проверки.

При подготовке к проведению проверки каждому уполномоченному прокурору необходимо уяснить имеющиеся исходные данные, в том числе статистические и иные данные, относящиеся к предмету предстоящей проверки:

о состоянии, характере и динамике преступности на территории, обслуживаемой проверяемым органом;

исполнении законов при осуществлении конкретного проверяемого направления ОРД в период, предшествующий проверке;

результатах предыдущей подобной проверки;

и другие необходимые сведения.

Источниками получения подобной информации служат:

имеющиеся в распоряжении уполномоченного прокурора (органов прокуратуры) оперативные сводки, статистические и отчетные данные, аналитические справки и докладные записки, жалобы и другие обращения граждан и организаций, уголовные дела и материалы об отказе в их возбуждении, материалы предшествующих прокурорских проверок и соответствующие акты прокурорского реагирования (представления, протесты, постановления, предостережения), а также требования об устранении нарушений закона;

статистические и иные данные Информационного центра ОРО;

данные органов дознания, следственных, судебных и иных органов правопорядка;

документы, материалы, статистические и иные необходимые сведения, представляемые проверяемым органом.

Проверку рекомендуется проводить на основании тщательно продуманного плана, подготовленного исполнителем и утвержденного соответствующим руководителем органа прокуратуры.

Учитывая требования закона о возложении на прокурора обязанности по обеспечению защиты сведений, содержащихся в ДОУ, других оперативно-служебных документах и материалах ОРД, их изучение следует проводить по месту нахождения (хранения), в специально отведенном для этого служебном помещении органа, осуществляющего ОРД, с соблюдением правил работы с секретными документами и материалами.

Для получения необходимых прокурору в процессе проверки статистических и иных сведений, учетно-регистрационных документов ДОУ, других оперативно-служебных документов и материалов направляется письменное требование уполномоченного прокурора. Данный документ должен быть надлежащим образом оформлен, адресован руководителю органа, осуществляющего ОРД, и содержать требование не только о предоставлении документов, материалов и сведений, но и об оказании необходимой помощи и содействия в проведении проверки. Требование в обязательном порядке должно содержать ссылки на конкретные нормы федеральных законов, при необходимости — на другие нормативные правовые акты, обосновывающие законность требований прокурора.

При проведении проверок следует иметь в виду, что оперативно-служебные документы, отражающие факт и результаты проведения оперативно-разыскных мероприятий, содержатся не только в делах оперативного учета, но и во многих других информационных системах и на материальных носителях информации, причем такие документы и такая информация, как правило, достаточно объемные.

Первичным источником информации для ориентировки прокурора в массиве таких документов и материальных носителей могут служить имеющиеся в каждом органе, осуществляющем ОРД, утверждаемые руководителем номенклатуры (полные перечни дел и нарядов) обычного и секретного делопроизводства.

Получение каждого конкретного дела оперативного учета, оперативно-разыскных материалов, другого оперативно-служебного документа с грифом секретности уполномоченный прокурор фиксирует путем проставления соответствующей отметки на сопроводительном документе либо во внутренней описи (ином документе) проверяемого органа, с указанием даты и времени получения, количества томов и листов ДОУ (материалов, документа), своей фамилии; заверяется отметка подписью.

С целью обеспечения защиты сведений, содержащихся в представленных документах, уполномоченные прокуроры обязаны требовать, чтобы ДОУ и другие оперативно-служебные документы представлялись по их запросу для изучения в подшитом, пронумерованном виде, сопровождались надлежащим образом оформленной описью документов, находящихся в деле, заверенной соответствующим должностным лицом органа, осуществляющего ОРД.

С целью фиксирования факта и даты изучения, количества представленных уполномоченному прокурору томов и листов ДОУ рекомендуется, независимо от прочих записей и пометок, делать в каждом томе ДОУ соответствующие аккуратные пометки на описи документов, находящихся в ДОУ, об ознакомлении с последней порядковой записью в ней, с проставлением даты, которые следует заверять подписью уполномоченного прокурора. Закончив изучение представленных документов, необходимо тщательно проверить наличие общего количества и конкретных числящихся по описи в ДОУ оперативно-служебных документов.

При повторном и последующих изучениях ДОУ следует обращать внимание на указанные отметки и подписи уполномоченного прокурора на описях, проверять наличие и сохранность ранее изученных материалов, имевшихся описей, устанавливать, не производились ли с ними впоследствии сотрудниками органа, осуществляющего ОРД, какие-либо манипуляции (изменение или пересоставление описи, замена документов, их изъятие и т. д.), выяснять причины подобных изменений.

Прокурору необходимо истребовать и изучить за определенный период дела оперативного учета, не только находящиеся в производстве, но и прекращенные и списанные в архив, а также журналы и книги учета анонимных сообщений, учета сообщений агентов и осведомителей и рапортов об оперативном контакте, учета агентурных сообщений (записок), регистрации дел пред-

варительной оперативной проверки, регистрации дел оперативно-разыскной профилактики и дел административно-проверочной работы, регистрации оперативно-поисковых дел на не раскрытые преступления, регистрации разыскных дел, учета оперативно-технических мероприятий, других учетно-регистрационных и иных оперативно-служебных документов, перечень которых с приложением конкретных образцов содержится в ведомственных нормативных актах, регламентирующих ОРД, в том числе организацию и тактику проведения оперативно-разыскных мероприятий.

Изучение этих документов позволит установить законность, своевременность, полноту и обоснованность заведения, регистрации, ведения, прекращения и продления сроков ведения дел оперативного учета, проведения конкретных оперативно-разыскных мероприятий, в том числе ограничивающих конституционные права и свободы человека и гражданина, принятия на их основе соответствующих решений органом, осуществляющим ОРД.

Необходимо помнить, что сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-разыскную 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 привлечения указанных лиц к уголовной ответственности.

В таких случаях уполномоченный прокурор при необходимости вправе истребовать и изучить:

агентурные дела, дела резидентов, содержателей явочного помещения, дела на конспиративные квартиры;

учетно-регистрационные, финансовые, оперативно-служебные документы — в зависимости от цели и задач прокурорской проверки и конкретных обстоятельств;

а также журналы и книги:

регистрации агентурных дел, дел резидентов, содержателей явочных помещений и конспиративных квартир;

регистрации и выдачи бланков по оперативной работе;

учета анонимных сообщений;

учета и регистрации информации, полученной в результате оперативного контакта и от осведомителей;

учета подготовленных документов по оперативной работе;

учета дел осведомителей и содержателей явочных помещений;

учета агентурных сообщений и записок, сообщений осведомителей.

Уполномоченный прокурор при необходимости вправе истребовать и изучить журналы:

учета дел оперативного учета различных категорий;

регистрации дел накопительно-наблюдательного производства;

регистрации и выдачи бланков по оперативной работе и т. п.

При проведении проверок с использованием материалов ДОУ, учетно-регистрационных и иных оперативно-служебных документов и материалов в первую очередь необходимо выяснять наиболее значимые вопросы, вытекающие из целей и задач прокурорской проверки в сфере ОРД.

Особое внимание уделяется выяснению:

состояния законности при осуществлении ОРД и проведении конкретных оперативно-разыскных мероприятий;

эффективности осуществления ОРД с точки зрения исполнения всех требований и предписаний закона по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений и всех лиц, причастных к их подготовке и совершению;

состояния ведомственного контроля за законностью ОРД;

достоверности статистических и иных отчетных данных и сведений, характеризующих результаты и эффективность деятельности проверяемого оперативно-разыскного органа.

При проведении проверок рекомендуется использовать специально подготовленные для этих целей:

примерный перечень вопросов, подлежащих выяснению при изучении ДОУ;

унифицированный бланк примерного образца справки, составляемой по результатам проверки ДОУ;

примерный образец справки о движении ДОУ.

Изучение учетно-регистрационных журналов и книг рекомендуется начинать с пометки об ознакомлении с последней порядковой записью в них, с проставлением даты и подписи уполномоченного прокурора. После чего следует проверить наличие оперативного учета, других оперативно-служебных документов, произвести соответствующие сверки записей и пометок.

Также необходимо обратить внимание, надлежащим ли образом оформлен каждый изучаемый журнал или книга, сохранена ли их целостность, пронумерованы, прошнурованы, опечатаны ли в них листы, имеются ли соответствующие пояснительные надписи, заверенные подписью ответственного лица и скрепленные печатью.

Возвращение прокурором каждого изученного ДОУ фиксируется соответствующей записью (в специальной внутренней описи либо в ином документе) с указанием реквизитов ДОУ (номера и условного наименования, если оно имеется), количества томов и листов ДОУ, фамилии лица, которому оно возвращается, даты и времени. Запись должна быть заверена подписью сотрудника, которому возвращается ДОУ, а также подписью уполномоченного прокурора.

По результатам проведенной проверки уполномоченным прокурором с соблюдением правил секретного делопроизводства составляется соответствующая справка, в которой указываются выявленные нарушения закона, принятые в соответствии с законом и иными нормативными правовыми актами меры, а также предложения по устранению этих нарушений, причин и условий, им способствующих.

В зависимости от характера нарушений и согласно Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 кроме справки уполномоченный прокурор готовит проекты предусмотренных законом соответствующих актов прокурорского реагирования (представление, протест, предостережение, постановление, требование об устранении нарушений закона).

Все акты прокурорского реагирования должны учитывать специфику оперативно-разыскной деятельности, быть составлены юридически грамотно и мотивированно, с соблюдением требований Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 и ведомственных указаний Генеральной прокуратуры Российской Федерации, быть надлежащим образом оформлены, иметь необходимые ссылки на конкретные нормы действующего законодательства, а в необходимых случаях — иных нормативных правовых актов, детализирующих и конкретизирующих требования или предписания закона.

По завершении проверки ее материалы в систематизированном виде вместе со справкой и проектами актов прокурорского реагирования представляются для изучения, проверки и принятия решения соответствующему прокурору или иному непосредственному начальнику, уполномоченному на принятие решения и применение мер прокурорского реагирования.

Организация надзорных проверок законности проведения и документирования ОРМ, представления результатов ОРД в органы расследования

В ходе осуществления проверок организации оперативно-разыскной работы поднадзорными ОРО уполномоченный прокурор обязан:

знакомиться с оперативно-служебными документами, включающими в себя ДОУ, а также документами, содержащими сведения об основаниях, порядке и решениях о проведении оперативно-разыскных мероприятий;

требовать письменные объяснения в случае существенного нарушения отдельными оперативными сотрудниками закона;

направлять требования об устранении нарушений закона в случае выявления нарушения ст. 2 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (о выполнении задач оперативно-разыскной деятельности), выразившегося в отсутствии активности и наступательности оперативно-разыскной работы, и в иных случаях;

требовать прекращения проведения ОРМ в случае выявления нарушений порядка проведения оперативно-разыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан (неполучение санкции суда; продолжение проведения ранее санкционированного ОРМ по прошествии установленного судом срока);

опротестовывать противоречащие закону ведомственные нормативные правовые акты руководителей ОРО;

вносить представления об устранении нарушений закона, допущенных должностными лицами ОРО;

осуществлять иные полномочия, установленные Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 и Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ.

Повышение эффективности надзорной деятельности обусловливает потребность определить последовательность действий уполномоченного прокурора и круг выясняемых им вопросов для установления законности либо незаконности проведения и документирования ОРМ. Уполномоченный прокурор, во-первых, должен установить, законно ли проведены и документированы оперативно-разыскные мероприятия, во-вторых, следует определить, законно ли представлены результаты оперативно-разыскной деятельности в органы расследования.

Законность получения и документирования результатов ОРД оценивается уполномоченным прокурором исходя из следующих обстоятельств производства ОРМ:

оперативно-разыскным органом проведено ОРМ, предусмотренное ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ;

результаты ОРМ документированы надлежащим образом (ст. 10, 12 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, положения Инструкции от 27 сентября 2013 г., положения ведомственных актов);

проведенное ОРМ соответствует общим целям и задачам ОРД (ст. 1 и 2 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

при проведении ОРМ соблюдены принципы ОРД (ст. 4 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

ОРМ проведено уполномоченным органом (уполномоченным подразделением и должностным лицом этого органа), нарушения компетенции не установлено (ст. 13 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, положения иных федеральных законов и подзаконных актов);

для производства ОРМ имелись основания, предусмотренные ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ;

оперативно-разыскным органом полностью соблюдены условия производства конкретного ОРМ (ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

порядок проведения ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан, полностью соблюден (ст. 23, 25 и ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, ст. 8 и 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

оперативно-разыскным органом обеспечены гарантии неприкосновенности отдельных категорий лиц (положения федеральных законов, регламентирующих действие специальных иммунитетов);

оперативными сотрудниками не допущены провокационные действия (ст. 304 УК РФ, ст. 5 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ).

Существуют также некоторые особенности проверки законности проведения так называемых оперативно-технических мероприятий и иных ОРМ, ограничивающих конституционные права и свободы граждан. При проведении такой проверки уполномоченный прокурор должен обращать внимание на следующие обстоятельства:

наличие вынесенного надлежащим должностным лицом оперативно-разыскного органа постановления о возбуждении ходатайства перед судом о даче разрешения на проведение ОРМ (ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

наличие у оперативно-разыскного органа законных оснований для вынесения постановления о возбуждении ходатайства перед судом о даче разрешения на проведение ОРМ (ст. 7 и 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

наличие вынесенного судом постановления, разрешающего проведение ОРМ (ч. 4 ст. 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

наличие в постановлении суда установленного срока проведения ОРМ (ч. 5 ст. 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

соблюдение оперативно-разыскным органом указанного в постановлении суда срока проведения ОРМ (ч. 5 ст. 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

наличие решения суда о продлении срока осуществления ОРМ при проведении ОРМ свыше шести месяцев (ч. 5 ст. 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

соблюдение порядка проведения ОРМ в случаях, не терпящих отлагательства, и процедуры уведомления суда об этом (чч. 3 и 6 ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

соблюдение срока уведомления суда о проведении ОРМ в случае, не терпящем отлагательства (чч. 3 и 6 ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ).

При осуществлении надзора за законностью производства по делам оперативного учета уполномоченный прокурор обязан изучить соответствующие нормативные акты органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, и проверить:

какие виды ДОУ имеет право заводить проверяемый ОРО;

с какой целью заводится тот или иной вид ДОУ;

какие документы составляются для заведения ДОУ;

в каких случаях запрещается заведение определенных видов ДОУ;

в каких учетных системах и при помощи каких книг и журналов регистрируются заведенные ДОУ;

каков срок ведения того или иного вида ДОУ, что является основанием для продления срока ведения ДОУ;

по каким основаниям и в каком порядке осуществляется пересылка ДОУ из одного ОРО в другой;

по каким основаниям и в каком порядке прекращаются ДОУ.

Ведомственные инструкции, содержащие информацию о перечне дел оперативного учета и порядке их ведения, хранятся в специальных подразделениях ОРО и могут быть представлены уполномоченному прокурору для изучения. Кроме того, указанные инструкции должны иметься в отделах особого делопроизводства прокуратур субъектов Российской Федерации.

При проверке законности проведения ОРМ по поручениям следователя, руководителя следственного органа прокурору, в соответствии со ст. 2, 10, 14 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, необходимо обращать внимание:

на полноту выполнения поручения;

законность использования всех предусмотренных законом средств ОРД;

правильность документального оформления хода и результатов осуществленных ОРМ;

своевременность выполнения поручения и направления информации следователю.

Согласно организационно-распорядительным документам Генеральной прокуратуры Российской Федерации уполномоченный прокурор обязан опротестовывать противоречащие закону нормативные правовые акты органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность.

Кроме того, согласно тем же ведомственным документам при реализации надзорных полномочий уполномоченным прокурорам необходимо проверять соблюдение порядка представления результатов оперативно-разыскной деятельности и наличие полномочий у лиц, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, а также принимающих решения о заведении, продлении сроков, приостановлении и прекращении дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, проведении оперативно-разыскных мероприятий, представлении результатов оперативно-разыскной деятельности в орган дознания, следователю, в налоговый орган или в суд.

Наконец, уполномоченный прокурор обязан по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства, в соответствии с установленными уголовно-процессуальным законом полномочиями, выносить мотивированное постановление в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ либо требовать от уполномоченного органа передачи результатов оперативно-разыскной деятель-

ности в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании.

Оценка уполномоченным прокурором законности представления результатов ОРД в органы расследования предполагает установление наличия в уголовном деле, а при необходимости в делах оперативного учета (номенклатурных делах) оперативно-разыскных органов, составленных оперативно-служебных документов, свидетельствующих о законности документирования ОРМ:

рапорта об обнаружении признаков преступления (пп. 6, 7 Инструкции от 27 сентября 2013 г.) либо сообщения о результатах ОРД, подписанного руководителем оперативно-разыскного органа, которым представлены материалы ОРД (пп. 8—14 Инструкции от 27 сентября 2013 г., приложение № 1 к Инструкции от 27 сентября 2013 г.);

постановления о представлении результатов ОРД, а в соответствующем деле оперативного учета (номенклатурном деле) — его копии (ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, п. 9 Инструкции от 27 сентября 2013 г., приложение № 2 к Инструкции от 27 сентября 2013 г.);

постановления о проведении конкретного ОРМ (например, оперативного внедрения, оперативного эксперимента), а в соответствующем деле оперативного учета (номенклатурном деле) — его копии (ч. 7 ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, п. 10 Инструкции от 27 сентября 2013 г.);

судебного постановления о проведении конкретного ОРМ, ограничивающего конституционные права граждан, а в соответствующем деле оперативного учета (номенклатурном деле) — его копии (ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, п. 12 Инструкции от 27 сентября 2013 г.);

оперативно-служебных документов, составленных по результатам проведения конкретного ОРМ (акты, рапорты, справки и др.) (из контекста ст. 89 УПК РФ).

Кроме того, для приобщения к уголовному делу представляются материалы, документы и иные объекты, полученные при проведении ОРМ, с принятием необходимых мер по их сохранности и целостности (защита от деформации, размагничивания, обесцвечивания, стирания и др.). При представлении фонограммы к ней прилагается бумажный носитель записи переговоров (пп. 16, 17 Инструкции от 27 сентября 2013 г.).

Глава 3.2

Прокурорский надзор за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий, направленных на выявление, предупреждение и пресечение преступлений

Особенности прокурорского надзора за законностью ОРД, направленной на выявление, предупреждение и пресечение преступлений

Для определения сущности прокурорского надзора за законностью осуществления оперативно-разыскной деятельности по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений необходимо обратиться к содержанию перечисленных направлений ОРД.

Выявление, предупреждение и пресечение преступлений является одной из первостепенных задач оперативно-разыскной деятельности, при решении которой ОРО добывает оперативную информацию о преступных замыслах и завладевает инициативой их развития с целью предотвращения их реализации, а также добывает оперативную информацию об уже совершенных преступлениях с целью привлечения к уголовной ответственности совершивших их лиц и возмещения причиненного ими вреда.

Оперативно-разыскная деятельность по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений реализуется в формах *предварительной оперативной проверки* или *оперативной разработки* и документируется в виде соответствующих дел оперативного учета (ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л)), названия видов которых даются в ведомственных инструкциях ОРО, носящих закрытый характер.

Прокурорский надзор за законностью оперативно-разыскной деятельности может осуществляться только посредством проверки оперативно-служебной документации, без непосредственного вмешательства в проведение ОРМ, поэтому проверить законность ОРД по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений уполномоченный прокурор может только путем ознакомления с материалами ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л). Также необходимо помнить, что ОРО в некоторых случаях может концентрировать оперативно-служебную документацию в подборках оперативных материалов, сигнальных подборках и материалах предварительной оперативной проверки без заведения ДОУ.

На практике из-за дефицита времени оперативным сотрудникам часто приходится осуществлять документирование ОРМ без заведения ДОУ. Например, в ОРО поступает информация о том, что некое должностное лицо через два часа будет получать взятку. В таких условиях не остается времени для заведения и постановки на учет ДОУ, а после реализации оперативной информации (задержания взяткополучателя с поличным) в заведении ДОУ уже нет необходимости. Поэтому всю оперативно-служебную документацию об оперативно-разыскной деятельности, проведенной для выявления и пресечения данного преступления, удобно концентрировать не в ДОУ, а в соответствующих оперативных подборках с целью дальнейшего представления результатов ОРД следователю для возбуждения уголовного дела. Оперативные подборки также являются объектами прокурорско-надзорных проверок.

В некоторых случаях ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л) могут заводиться при наличии возбужденного уголовного дела или данных, достаточных для его возбуждения. К таким случаям относится необходимость проведения отдельных ОРМ или их комплекса для выяснения обстоятельств, которые установить следственным путем невозможно, а также для проверки причастности лиц, подвергающихся уголовному преследованию, к иным эпизодам преступной деятельности, не расследуемым в рамках уголовного дела.

Выявление, предупреждение и пресечение преступлений в зависимости от их категории осуществляют оперативно-разыскные подразделения ОВД МВД России, ФСБ России, ФТС России, ФСИН России, ФСО России, при этом компетенция указанных служб в сфере противодействия преступности, за исключением ФСО России [28], ограничена их подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством.

Содержание основных элементов прокурорского надзора за законностью ОРД, направленной на выявление, предупреждение и пресечение преступлений

1. Надзор за исполнением требований закона о соответствующем реагировании оперативных служб при получении

[28] Компетенция ФСО России по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений определена Федеральным законом от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ.

оперативной информации о признаках подготовки и совершения преступления.

При получении информации о том, что лица, достигшие возраста уголовной ответственности, подготавливают, совершают или совершили преступление, сотрудник ОРО в силу ст. 2 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ обязан начать предварительную оперативную проверку такой информации или оперативную разработку таких лиц.

Предварительная оперативная проверка проводится при получении первичной оперативной информации о признаках подготовки и совершения преступления. В случае подтверждения первичной информации и при необходимости более детального выяснения всех имеющих значение для дальнейшего уголовно-процессуального доказывания обстоятельств предварительная оперативная проверка продолжается уже в виде оперативной разработки. При этом оперативная разработка может быть начата без предварительной оперативной проверки в случае достаточной надежности источника оперативной информации.

Свидетельством надлежащего реагирования ОРО на оперативную информацию о признаках подготовки и совершения преступления будет являться инициативное проведение оперативно-разыскным органом ОРМ с одновременным или последующим заведением дел оперативного учета категории ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л).

Нарушением ст. 2 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ в данном случае будет являться бездействие ОРО при получении указанной оперативной информации. Выявить подобные нарушения прокурор может при проверке ранее заведенных ДОУ, содержащих как различные сообщения доверенных лиц и агентурные донесения, так и справки (рапорты) сотрудников ОРО о проведенных ОРМ и получении оперативно значимой информации о ранее неизвестных преступлениях.

Отсутствие должной реакции органов, уполномоченных на осуществление оперативно-разыскной деятельности (в виде проведения предварительной оперативной проверки или оперативной разработки), на поступившую информацию о признаках подготовки и совершения преступления является нарушением прав потерпевшего и общества в целом на защиту со стороны государства и требует незамедлительного прокурорского реагирования.

2. Надзор за исполнением требований закона об осуществлении всех предусмотренных законом мер, комплексном использовании сил, средств, форм и методов оперативно-разыскной деятельности, направленной на выявление, предупреждение и пресечение преступлений.

Уполномоченный прокурор (при наличии законных оснований) в пределах своей компетенции по результатам изучения уголовных дел, ДОУ, иных оперативно-служебных документов, а также жалоб граждан и обращений организаций в связи с имеющейся в них оперативной информацией о признаках подготовки и совершения преступления вправе требовать активизации ОРД.

Правовую основу деятельности прокурора по устранению нарушений закона, выразившихся в бездействии или ненадлежащем реагировании ОРО на информацию о признаках подготовки и совершения преступления, составляют ст. 6, 27, 30 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 и ст. 2, 7, 10, 14, 21 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ.

Возможны случаи, когда прокурор вправе обратиться к органу, осуществляющему ОРД, с письменным предложением о проведении оперативной проверки или разработки. Это происходит не в связи с выявленными им нарушениями при осуществлении надзора за законностью ОРД, а в связи с поступившим к нему письменным обращением гражданина о вымогательстве у него взятки должностным лицом, о подготовке террористического акта, о готовящемся убийстве, другом тяжком или особо тяжком преступлении, в иных подобных случаях, когда проверка такого сообщения органами предварительного следствия гласным путем невозможна либо нежелательна по каким-либо причинам.

3. Надзор за исполнением требований закона при осуществлении ОРМ, сопряженных с ограничением прав и свобод человека и гражданина.

По делам оперативного учета, связанным с предварительной оперативной проверкой информации о признаках подготовки и совершения преступления или оперативной разработкой лиц, подготавливающих или совершающих преступления, как правило, проводятся ОРМ, связанные с ограничением прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений.

При этом законом установлено, что ограничение конституционных прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, на неприкосновенность жилища при проведении оперативно-разыскных мероприятий возможно только на основании решения суда (ст. 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ). *Прокурорский надзор за соблюдением установленного порядка выполнения оперативно-разыскных мероприятий по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений* осуществляется посредством изучения уполномоченным прокурором оперативно-служебной документации и дел оперативного учета ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л).

При изучении дел оперативного учета, заводимых с целью проведения предварительных оперативных проверок или оперативных разработок, проверяется соблюдение установленного в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ и ведомственными нормативными актами порядка ведения ДОУ, а именно:

1. Своевременность, законность и обоснованность заведения ДОУ.

«Основаниями для заведения ДОУ являются фактические данные, сведения о фактах (информация), которые требуют проверки (для подтверждения или опровержения) и реализации в виде проведения гласных и негласных ОРМ»[29].

Основания для заведения ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л) совпадают с основаниями для проведения ОРМ, указанными в пп. 2—6 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ.

Инициатива заведения ДОУ-1 должна проявляться сотрудниками ОРО своевременно, т. е. сразу при поступлении достаточной информации для принятия решения о необходимости проведения предварительной оперативной проверки или оперативной разработки. Именно оперативность реализации оперативно-разыскных мер является залогом их результативности.

Проверяя законность заведения ДОУ, прокурор должен изучить требования регламентирующих организацию и тактику проведения ОРМ нормативных правовых актов, издаваемых органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятель-

[29] Теория оперативно-розыскной деятельности. С. 429.

ность, и носящих закрытый характер. При этом прокурор должен установить:

кем и какие оперативно-служебные документы подготавливаются для принятия решения о заведении ДОУ;

кто уполномочен решать вопрос о заведении ДОУ;

обстоятельства, при наличии которых заведение ДОУ запрещается.

Встречаются случаи незаконного заведения ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л) с целью завышения показателей оперативной активности ОРО.

2. Соблюдение порядка регистрации ДОУ.

Одновременно с заведением ДОУ в ведомственные информационно-аналитические центры подразделениями ОРО направляются документы информационно-статистических учетов специального образца, при помощи которых ведется оперативный учет ДОУ и разрабатываемых лиц. Непосредственно в ОРО заведенные ДОУ регистрируются в специальных журналах, при этом оперативно-служебные документы, используемые для заведения ДОУ, являются документами строгой отчетности и имеют собственную нумерацию.

Осуществляя проверку соблюдения порядка регистрации ДОУ, уполномоченные прокуроры могут проводить сверку следующих дат:

даты заведения ДОУ, указанной в оперативно-служебном документе, подтверждающем акт заведения ДОУ;

даты регистрации заведения ДОУ, указанной в специальном журнале;

даты выдачи бланков оперативно-служебных документов, используемых для заведения ДОУ, указанной в отдельном специальном журнале.

Также необходимо проверять, осуществлена ли сотрудником ОРО при заведении ДОУ проверка подвергающегося оперативной разработке лица по оперативным учетам ведомственных информационно-аналитических центров (проверяется наличие в ДОУ специального запроса и ответа), поскольку во избежание срыва планируемых ОРМ и дезинформации, которые возможны при осуществлении параллельных оперативных разработок, одно и то же лицо нецелесообразно разрабатывать по различным ДОУ, хотя такие случаи могут встречаться на практике.

3. Своевременность и полнота выполнения планов ОРМ, а также соблюдение сроков ведения ДОУ.

Для обеспечения результативности предварительной оперативной проверки или оперативной разработки необходимо, чтобы оперативно-разыскные мероприятия проводились не хаотично, а представляли собой логически выстроенную систему, совокупность последовательных и наступательных действий, устремленных к цели — подтверждению либо опровержению первоначальной оперативной информации о приготовлении и совершении преступления, изобличению лиц, причастных к преступной деятельности. Указанные требования обеспечиваются планированием ОРМ. Сотрудники ОРО составляют первоначальные и последующие планы, надлежащее исполнение которых является предметом ведомственного контроля и находится под ответственностью руководства ОРО.

Правовым основанием для проверки прокурором наличия в ДОУ планов ОРМ являются ст. 1, 2, 14 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, определяющие цели и задачи ОРД по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и требующие применения всех возможных законных средств для решения этих задач и достижения целей. При этом первоначальное и последующее планирование является необходимым средством для достижения целей ОРД.

На практике составление шаблонных планов, повторяющихся своим содержанием в различных ДОУ, а также игнорирование сроков исполнения запланированных ОРМ либо неисполнение их являются наиболее распространенными нарушениями.

Обязательной проверке прокурора должно подвергаться соблюдение сроков ведения ДОУ, установленных ведомственными нормативными правовыми актами ОРО. Необходимо помнить, что данными нормами установлены требования к срокам:

заведения и ведения ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л);

приостановления ведения ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л);

возобновления производства по ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л).

4. Полнота отработки всех возможных версий о причастности разрабатываемого лица (лиц) к приготовлению и совершению преступлений, а также полнота принятия всех необходимых для оперативной разработки мер.

Достоверность получаемой информации и принятие необходимых мер по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений обеспечиваются проверкой всех возможных версий о причастности разрабатываемого лица (лиц) к приготовлению и совершению преступлений.

С учетом обстоятельств дела, личности разрабатываемого и имеющейся информации сотрудник ОРО избирает тактику проведения оперативной разработки, которая, по его мнению, является наиболее эффективной: определяет проведение тех или иных ОРМ, выбирает подходящее время и устанавливает последовательность их проведения или сочетание одновременно проводимых ОРМ (оперативное комбинирование).

Залогом результативности оперативной разработки является использование всего комплекса предусмотренных ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ оперативно-разыскных мероприятий, направленных на выявление, предупреждение и пресечение преступлений. При выявлении отсутствия надлежащей оперативной разработки прокурор не уполномочен вмешиваться в тактику ее проведения, вместе с тем он может потребовать устранения нарушения закона, выразившегося в непринятии всех необходимых мер, предусмотренных Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, и изданных органами, осуществляющими ОРД, в его развитие подзаконных нормативных правовых актов.

5. Уровень и качество взаимодействия ОРО с иными субъектами.

При изучении ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л) проверяется также уровень и качество взаимодействия ОРО с оперативными службами других органов, а также со службами наружного наблюдения и специальных технических мероприятий, СМИ, следователем, прокурором, судом (оперативность и качество исполнения указаний руководства, поручений следователя, требований прокурора, решений суда, своевременность и полнота организации исполнения разыскных заданий и направления ответов инициатору розыска, состояние взаимного обмена информацией с иными ОРО).

6. Качество документирования ОРД.

При проверке ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л) также необходимо оценивать качество документирования ОРД по следующим критериям:

соблюдение прав и свобод человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции (ст. 5 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

наличие законных оснований и соблюдение условий проведения ОРМ (ст. 7, 8 указанного Федерального закона);

правильность документального оформления ОРМ (ст. 10 указанного Федерального закона);

защита сведений об органах, осуществляющих ОРД (ст. 12 указанного Федерального закона).

7. Состояние ведомственного контроля за осуществлением ОРД по ДОУ.

Состояние ведомственного контроля за осуществлением ОРД по ДОУ также является предметом прокурорского надзора. На допускаемые сотрудниками ОРО нарушения закона при осуществлении оперативных разработок в первую очередь должно реагировать ведомственное руководство. Такая реакция выражается в виде дачи указаний о производстве ОРМ, в заслушивании на оперативных совещаниях, а также в виде принятия управленческих решений о проведении служебных проверок и привлечении виновных к ответственности.

При выявлении ненадлежащего ведомственного контроля или его отсутствия уполномоченный прокурор обязан принимать меры прокурорского реагирования, направляя представление об устранении выявленных нарушений закона вышестоящему ведомственному руководству с требованием привлечения к ответственности не только рядовых исполнителей, но и их руководителей.

8. Состояние законности и эффективность ведения ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л) в целом. Перспективы дальнейшей оперативной разработки.

Состояние законности ведения ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л) анализируется по отсутствию или наличию нарушений требований закона, касающихся соблюдения прав и свобод человека и гражданина; установленного порядка выполнения оперативно-разыскных мероприятий; обоснованности решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность.

Эффективность предварительных оперативных проверок и оперативных разработок определяется их конечным результатом путем учета реализованных ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л), т. е. путем учета ДОУ, по которым достигнуто решение конкретных задач, предусмотренных ст. 2 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, в виде выявления, предупреждения и пресечения преступлений, привлечения к уголовной ответственности причастных к ним лиц и возмещения причиненного ими вреда.

Оценка результатов оперативных разработок дается на основе анализа динамики числа выявленных преступлений и причастных к ним лиц в отчетном периоде, а также динамики числа выявленных преступлений и причастных к ним лиц в результате работы по ДОУ, заведенным в прошлые годы.

Как снижение, так и рост указанных показателей в ОРО служит основанием к изучению состояния оперативно-разыскной работы. По результатам анализа дел оперативного учета, заведенных с целью выявления, предупреждения и пресечения преступлений, оценивается деятельность ОРО на данном направлении и определяется перспектива находящихся в производстве оперативных разработок.

Прокурорский надзор за законностью решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД, производится по нескольким направлениям. Осуществляя оперативно-разыскную деятельность по выявлению, предупреждению и раскрытию преступлений, уполномоченные на то органы могут принимать следующие решения:

о заведении ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л) (по документированию предварительных оперативных проверок и оперативных разработок);

производстве оперативно-разыскных мероприятий;

прекращении ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л).

При этом принятие каждого из перечисленных решений на практике может сопровождаться нарушением норм Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ и ведомственных инструкций, регламентирующих основания и порядок их принятия.

1. При установлении законности и обоснованности принятия решения о заведении ДОУ с целью проверки информации о приготовлении и совершении преступлений необходимо проверять:

оперативно-служебную документацию о заведении ДОУ, при этом обращать внимание, утверждено ли данное решение руководством ОРО;

наличие регистрации конкретного ДОУ в специальном журнале регистраций с присвоением номера;

наличие регистрации оперативно-служебных документов строгой отчетности (номерных) в специальном журнале;

соответствие дат и порядковых номеров при осуществлении перечисленных регистраций.

Повторимся, что возможны факты заведения ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л) для искусственного улучшения показателей оперативной активности ОРО. Так, широкое распространение, особенно в ОВД МВД России, получила порочная практика заведения ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л) после фактического решения задач ОРД по выявлению, предупреждению и раскрытию преступлений до их официальной регистрации.

2. При установлении законности и обоснованности принятия решения о производстве оперативно-разыскных мероприятий по делам оперативного учета о выявлении, предупреждении и пресечении преступлений (ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л)) необходимо проверять:

наличие постановлений руководителя ОРО о проведении оперативно-разыскных мероприятий, предусмотренных ч. 7 ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, таких как:

проверочная закупка или контролируемая поставка предметов, веществ и продукции, свободная реализация которых запрещена либо оборот которых ограничен;

оперативный эксперимент;

оперативное внедрение должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, а равно лиц, оказывающих им содействие;

наличие и обоснованность судебного решения, принимаемого в соответствии с ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, о проведении оперативно-разыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан;

соблюдение сроков проведения санкционированных судом ОРМ.

При вынесении судебного решения о проведении ОРМ, ограничивающих права и свободы граждан, обязательно должен устанавливаться срок их проведения, по истечении которого ОРМ прекращается либо руководитель разыскного органа обращается в суд с ходатайством о продлении такого ОРМ.

3. При установлении законности и обоснованности прекращения ДОУ-1(И), ДОУ-2(Л) необходимо проверять:

наличие в материалах ДОУ оперативно-служебных документов о его прекращении;

обоснованность прекращения ДОУ, т. е. наличие доводов, излагаемых в оперативно-служебном документе о прекращении ДОУ, о том, что задачи ОРД по проверке информации о подготав-

ливаемом или совершенном преступлении решены либо их решение в рамках конкретного ДОУ стало объективно невозможным;

направление в ведомственные информационно-аналитические подразделения оперативно-служебных документов с целью снятия ДОУ и разработанных по ним лиц с оперативного учета.

Прекращенные ДОУ сдаются в архив ведомственных информационно-аналитических подразделений, где хранятся в течение срока, установленного нормативными правовыми актами, носящими закрытый характер, издаваемыми ОРО в пределах их компетенции.

Встречаются случаи необоснованного прекращения ДОУ по надуманным основаниям. Например, сотрудник ОРО длительное время проводит оперативную разработку лица, однако собрать сведения о приготовлении или совершении этим лицом преступления, достаточные для реализации ДОУ и привлечения лица к уголовной ответственности, в силу объективных причин или низкого профессионального уровня не смог. Прекращение ДОУ в таком случае будет свидетельствовать о невыполнении задач ОРД и негативно повлияет на отчетность. С целью сокрытия ненадлежаще проведенной проверки или разработки сотрудники ОРО незаконно, указывая несоответствующие действительности основания, прекращают ДОУ или приобщают их к недавно заведенным в отношении других лиц.

Методические рекомендации по проведению прокурорских проверок законности проведения и документирования ОРМ, направленных на выявление, предупреждение и пресечение преступлений

При осуществлении прокурорского надзора за законностью ОРД, законностью оперативных проверок и разработок необходимо определить цель и предмет проверки.

Целью проверки может быть как выяснение перечисленных ранее вопросов, касающихся законности заведения ДОУ, полноты, целенаправленности и наступательности проверки или разработки, законности принятия решений о производстве отдельных ОРМ или прекращении ДОУ, так и выяснение достоверности некоторых статистических и иных отчетных данных и сведений о результатах оперативно-разыскной деятельности по проверке информации о подготовке и совершении преступлений.

Предметом проверки может являться достоверность представляемых ОРО статистических и иных отчетных данных и сведений:

о количестве, видах, находившихся на учете на начало и на конец отчетного периода, а также заведенных и прекращенных за проверяемый период дел оперативного учета, характере, направленности и результатах проводимых по ним оперативных проверок и разработок;

количестве и полноте пофамильного учета всех без исключения проверяемых, разрабатываемых и наблюдаемых лиц за определенный период;

количестве выявленных и раскрытых проверяемым подразделением преступлений;

количестве и полноте учета уголовных дел, которые по материалам и разработкам проверяемого подразделения за определенный период и на момент проверки: были возбуждены; находятся в производстве; направлены в суд; прекращены; приостановлены;

количестве и полноте учета лиц, снятых с учета проверяемого подразделения в связи: с привлечением к уголовной ответственности; разобщением преступной группы, в которую входили эти лица; ликвидацией и прекращением их преступной деятельности.

При изучении ДОУ уполномоченным прокурором также подлежат выяснению и фиксации (в рабочей тетради или справке) следующие сведения:

1) дата или период, когда изучалось ДОУ;

2) вид и номер ДОУ, его условное наименование (если имеется);

3) количество томов и листов, представленных на изучение;

4) дата заведения ДОУ;

5) орган и подразделение, которым было заведено ДОУ;

6) инициатор заведения ДОУ (звание, фамилия, инициалы сотрудника);

7) руководитель ОРО, утвердивший решение о заведении ДОУ (должность, звание, фамилия, инициалы);

8) оперативное подразделение, звание, фамилия и инициалы сотрудника, в чьем производстве находится ДОУ на момент изучения либо принявшего по ДОУ окончательное решение;

9) стадия, в которой находится ДОУ на момент изучения: находится в производстве; прекращено;

10) законность и обоснованность заведения ДОУ, наличие в ДОУ всех необходимых документов, предусмотренных нормативными актами органов, осуществляющих ОРД (соблюдение требований ст. 10 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

11) соблюдение сроков заведения и ведения ДОУ;

12) обоснованность принятия решения о приостановлении производства по ДОУ;

13) наличие оснований для возобновления производства по ДОУ (если оно приостановлено);

14) наличие всех необходимых для продления ДОУ оперативно-служебных документов[30] и последующего (дополнительного) плана ОРМ;

15) своевременность и выполнение в полном объеме планов ОРМ по ДОУ (при невыполнении в полном объеме указывается количество невыполненных пунктов и дата проведения последних ОРМ по ДОУ);

16) наличие в материалах ДОУ данных (письменных указаний, резолюций на документах и т. д.) о том, проверялось ли ранее ДОУ, если да, то когда, кем, в связи с чем;

17) наличие по делу письменных указаний, когда, кем, в какой форме они даны, какой носят характер и содержание (кратко);

18) выполнение в полном объеме письменных указаний, данных по делу (при невыполнении в полном объеме указать количество невыполненных пунктов указаний);

19) объекты и фигуранты, разрабатываемые по ДОУ, их краткая характеристика (наименование объектов, должностное и социальное положение, анкетные и иные данные фигурантов, их принадлежность к организованной преступной группировке);

20) наличие в материалах ДОУ информации о конкретных преступлениях, других правонарушениях, совершенных фигурантами по делу (при наличии таковой следует выяснить, какая именно информация и в каких конкретно оперативно-служебных документах содержится, при необходимости указать их реквизиты);

---

[30] Перечислены в нормативных правовых актах ОРО (носят закрытый характер).

21) наличие в материалах ДОУ сведений о фигурантах из числа должностных лиц органов власти и сотрудников правоохранительных органов с указанием их должностного положения, анкетных и иных данных;

22) отрабатывались ли указанные в п. 21 сведения оперативным путем, если да, то насколько полно (ставились ли указанные лица на учет в качестве проверяемых (разрабатываемых, наблюдаемых), выставлялись ли на них соответствующие учетно-регистрационные документы);

23) были ли допущены нарушения предусмотренных федеральным законом особых условий проведения ОРМ в отношении отдельных категорий представителей власти и должностных лиц;

24) какие ОРМ, предусмотренные ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, проводились и проводятся в рамках проверяемого ДОУ, соблюдены ли при этом основания и условия (ст. 7 указанного Федерального закона) их проведения, правильность документального оформления;

25) проводились ли по ДОУ какие-либо оперативно-технические мероприятия, в том числе требующие судебного решения — санкции (указать ОРМ, в рамках которого проведено оперативно-техническое мероприятие, а также инициатора проведения);

26) наличие в материалах ДОУ отметок (данных) о том, где именно находятся отражающие результаты оперативно-технических мероприятий сводки наружного наблюдения, прослушивания телефонных переговоров, снятия информации с технических каналов связи, другие оперативно-служебные документы, а также материальные носители видео-, аудиозаписи, кино- и фотосъемки, других технических средств фиксации и информационных систем;

27) наличие в материалах ДОУ на момент изучения прокурором данных (результатов ОРД), которые согласно ст. 11 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ и в соответствии со ст. 16 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 и Инструкцией от 27 сентября 2013 г. в установленном порядке могут быть представлены органу дознания, следователю или в суд:

для использования в качестве повода и основания для возбуждения уголовного дела;

подготовки и осуществления следственных и судебных действий;

использования в доказывании преступной деятельности фигуранта (указать наименование и другие реквизиты ОРМ, в ходе которых эти данные были получены);

28) представлялись ли оперативными подразделениями органу дознания, следователю или в суд подобные результаты ОРД с вынесением соответствующего постановления о представлении (указать реквизиты и краткое содержание представленных документов ОРД, номер и другие имеющиеся реквизиты уголовного дела, для приобщения к материалам которого они представлены);

29) не было ли допущено нарушение предписанного ст. 11 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ порядка представления результатов ОРД, установленного межведомственной Инструкцией от 27 сентября 2013 г. и иными ведомственными нормативными актами;

30) имеется ли уголовное дело, в связи с расследованием которого осуществляется оперативно-разыскная деятельность по ДОУ, наличие его реквизитов (дата возбуждения, кто возбудил, по какой статье УК РФ, в отношении кого или по какому факту);

31) повод для возбуждения указанного в п. 30 уголовного дела, в связи с расследованием которого осуществляется ОРД по ДОУ: обращение граждан, сообщение организаций; публикации в СМИ; явка с повинной; непосредственное обнаружение органом дознания, следователем, прокурором, судом признаков преступления; результаты ОРД;

32) наличие в материалах ДОУ подлинников протоколов, других процессуальных документов из уголовных дел (подлинников таких процессуальных документов в ДОУ быть не должно);

33) наличие в материалах ДОУ подлежащих обязательному исполнению письменных поручений или указаний, постановлений органа дознания, следователя, требований прокурора, определений или постановлений суда, их реквизиты, краткое содержание, когда именно, кем, в связи с чем и по какому поводу они давались (выносились), в полном ли объеме выполнены эти поручения (при невыполнении в полном объеме устанавливается количество невыполненных пунктов или объема работы);

34) наличие по ДОУ фигурантов, находящихся в розыске;

35) орган, на который возложено осуществление розыска;

36) дата заведения и номер разыскного дела (РД);

37) какое конкретно участие в розыске проверяемого (разрабатываемого, наблюдаемого) принимает орган, в производстве которого находится ДОУ, какими документами это подтверждено;

38) законность и обоснованность окончательного решения о прекращении ДОУ (если оно принято), основание прекращения;

39) соблюдены ли предусмотренные Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ запреты, налагаемые:

на органы, осуществляющие ОРД, и их должностных лиц (ст. 5, 8, 17),

иных участников ОРД (судей, конфидентов) (ст. 9, 17),

относительно неопределенный круг физических и юридических лиц (ст. 6, 16);

40) выявленные при изучении ДОУ иные нарушения закона и изданных в его развитие ведомственных нормативных правовых актов.

По результатам изучения ДОУ и выявленным нарушениям закона и ведомственных нормативных правовых актов необходимо указать конкретные предложения о формах прокурорского реагирования и подготовить проекты представления, протеста, требования и т. д.

В ряде прокуратур субъектов Российской Федерации для удобства осуществления проверки ДОУ были разработаны унифицированные справки о результатах их проверки, при заполнении которых уполномоченный прокурор в полном объеме должен проверить исполнение требований закона о соблюдении прав и свобод граждан, порядка проведения ОРМ и принятия решений.

Указанные справки по окончании проверки хранятся в нарядах (делах) в соответствии с требованиями закона о хранении документов, содержащих сведения, отнесенные к государственной тайне, и в дальнейшем позволяют оценить качество и объем работы уполномоченных прокуроров по данному направлению надзора.

Примерный образец

Справка
о результатах проверки инициативно заводимых дел
(по оперативным проверкам или разработкам)
№_ условное наименование _____

Проверяемые позиции		**Отметка о результатах проверки**
Дата проверки		
Проверяемое подразделение (ЭБиПК, УР и т. д.)		
Инициатор заведения ДОУ		
Дата заведения ДОУ		
Характер и тяжесть преступления (ст. УК РФ)		
Соответствие даты заведения ДОУ	датам в журнале регистрации и выдачи бланков по оперативной работе	
	дате в журнале учета и регистрации ДОУ	
Соблюдение сроков ведения ДОУ		
Своевременность проверки фигурантов ДОУ по оперативно-справочным учетам		
Соблюдение прав и свобод человека и гражданина при проведении ОРМ по ДОУ (ст. 5 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, ст. 29 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1)	наличие ОРМ, требующих судебного решения, наличие соответствующих решений суда	
	наличие неотложных ОРМ, ограничивающих права и свободы граждан	
	соблюдение сроков проведения оперативно-технических мероприятий, ограничивающих права и свободы граждан по соответствующим решениям суда	
	выявление незаконных судебных решений, разрешающих проведение ОРМ, ограничивающих права и свободы граждан	
Соблюдение установленного порядка проведения ОРМ (ст. 6—9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, ст. 29 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1)	проверка соответствия вида ОРМ установленному в Законе и наличие оснований для проведения ОРМ	
	соблюдение условий проведения отдельных ОРМ	

Законность решений, принимаемых по ДОУ и при проведении отдельных ОРМ (ст. 6—10 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, ст. 29 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1)	законность заведения, приостановления, прекращения ДОУ	
	наличие постановлений, утвержденных руководителями ОРО, и распоряжений руководителей ОРО о проведении отдельных ОРМ	
Соблюдение порядка представления результатов ОРД (ст. 11 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, ст. 29 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1)	наличие рапорта об обнаружении признаков преступления (выявленного ОРО) или сообщения о представлении результатов ОРД, соответствие их содержания ст. 140 УПК РФ и приложению № 1 к Инструкции от 27 сентября 2013 г. о порядке представления результатов ОРД	
	вынесены ли постановления: о рассекречивании результатов ОРД	
	о представлении результатов ОРД	
Активность проведения ОРМ и принятие всех возможных мер для решения задач ОРД (ст. 2, 14 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ)	наступательность оперативной работы и отсутствие волокиты по ДОУ	
	дата проведения последнего ОРМ и период бездействия на момент проверки	
	установлены ли и отработаны ли преступные и иные связи	
	все ли необходимые ОРМ, предусмотренные ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, проводились в рамках проверяемого ДОУ	
Наличие ведомственного контроля (ст. 22 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ)	проверял ли ДОУ руководитель органа, осуществляющего ОРД	
	какие указания давались руководителем ОРО, выполнены ли они и в каком объеме	
	каким образом руководитель ОРО отреагировал на невыполнение указаний	
	количество заслушиваний сотрудников о результатах работы по ДОУ	
Наличие актов прокурорского реагирования по данному делу (вид, дата вынесения и результат рассмотрения)		
Примечания		

Прокурор _____

Прокурорский надзор за законностью проведения и документирования ОРМ, направленных на профилактику преступлений

Представляется, что стоящая перед ОРО задача предупреждения преступлений также может достигаться посредством оперативно-разыскной профилактики преступлений, под которой понимают:

1. Собирание, систематизацию и анализ сведений:

о криминально активных лицах (устойчивые «авторитеты» в уголовно-преступной среде, «воры в законе», ранее судимые, поддерживающие близкие связи с членами организованных преступных формирований, члены групп с антиобщественной направленностью, а также отдельные лица, ведущие антиобщественный образ жизни);

о пораженных преступностью объектах, под которыми понимаются либо определенные территории со сложной криминогенной обстановкой, либо общественные отношения в экономической сфере (различные отрасли производственно-хозяйственной деятельности, предприятия, учреждения и организации независимо от их форм собственности).

2. Выработку эффективных оперативно-разыскных и иных мер предупреждения преступности.

Полагаем, что понятия «криминально активные лица» и «пораженные преступностью объекты» условно можно называть общим термином «криминогенная среда».

Потенциальная угроза совершения преступлений, как криминально активными лицами, так и на пораженных преступностью объектах, обусловливает необходимость проведения оперативно-разыскных мероприятий с целью получения ориентирующей информации о возможном совершении преступлений в будущем. Речь идет о ситуации, когда преступный умысел в криминогенной среде еще окончательно не сформирован и не имеется достаточных данных для квалификации тех или иных действий или высказываний как приготовление к совершению конкретного преступления. В связи с этим отсутствуют достаточные основания для проведения оперативной разработки с целью выявления, предупреждения и пресечения преступлений или с целью раскрытия зарегистрированных в установленном порядке преступлений по возбужденным уголовным делам.

Целью оперативно-разыскной профилактики является выявление причин и условий возможного совершения преступлений в будущем и принятие мер по противодействию реализации этих причин и условий посредством осуществления как оперативно-разыскной, так и иной правоохранительной деятельности. В ходе оперативно-разыскной профилактики решается задача использования оперативно-разыскной, в том числе и агентурной, информации в индивидуальных и общепрофилактических целях.

Таким образом, *оперативно-разыскная профилактика* — это вид оперативно-разыскной деятельности по собиранию, систематизации и анализу сведений о возможном совершении преступлений в криминогенной среде, с целью определения и применения эффективных мер по устранению возможности совершения таких преступлений.

Чтобы информация, полученная в ходе оперативно-разыскной профилактики, могла быть использована, ее необходимо зафиксировать. Содержание документирования определяется видами оперативно-разыскной информации профилактического значения:

1) информация ориентирующего значения (указывает на обстоятельства, которые необходимо устранить, изменить или нейтрализовать методами общей профилактики или опосредованно, через знание личности профилактируемых и среды);

2) информация, используемая непосредственно в индивидуально-профилактических мероприятиях (индивидуальные беседы, обсуждение в трудовых коллективах, применение мер административного воздействия, компрометация лидеров групп с антиобщественной направленностью, вовлечение в общественно полезную деятельность и т. п.)[31].

Документирование указанных видов информации осуществляется оперативно-разыскными органами посредством накопительно-наблюдательного производства путем заведения соответствующих дел оперативно-разыскной профилактики (условно будем называть их ДОРП), которые в зависимости от категории наблюдаемых объектов, сфер и лиц делятся на два основных вида:

1) дела оперативно-разыскной профилактики, заводимые с целью документирования профилактики преступлений на криминогенных объектах, территориях оперативного обслужива-

[31] Теория оперативно-розыскной деятельности. С. 592— 593.

ния и по отдельным направлениям ОРД, т. е. в различных социально-экономических сферах, а также по отдельным видам преступлений и направлениям оперативно-разыскной деятельности, включая противодействие организованной преступности, экстремизму, терроризму, коррупции и т. п. (условно будем называть ДОРП-1);

2) дела оперативно-разыскной профилактики, заводимые с целью документирования профилактики преступлений в среде криминально активных лиц, т. е. в целях изучения их образа жизни и поведения, своевременного предупреждения совершения ими преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия (условно будем называть ДОРП-2).

Оперативно-разыскные мероприятия в целях осуществления оперативно-разыскной профилактики проводятся на основании подп. 1 п. 2 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, при этом ДОРП-1 и ДОРП-2 заводятся на основании постановления, утвержденного руководителем соответствующего подразделения ОРО.

Следует помнить, что ДОРП-1 и ДОРП-2:

а) должны учитываться в оперативном подразделении ОРО и регистрироваться в соответствующих журналах регистрации дел накопительно-наблюдательного производства;

б) не подлежат приобщению к ДОУ и не являются препятствием для их заведения;

в) подлежат постановке на централизованный оперативный учет, например в ИЦ УМВД по субъекту Российской Федерации либо в ГИАЦ МВД России, в случае заведения в отношении отдельных категорий лиц (например, судимых за совершение преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетних, а также за совершение иных серийных преступлений сексуального характера и иных категорий);

г) могут передаваться в иные ОРО при перемене наблюдаемыми лицами постоянного места жительства;

д) прекращаются утверждаемым руководителем ОРО постановлением сотрудника оперативного подразделения и сдаются всоответствующие архивы в случаях:

ликвидации, упразднения объекта либо улучшения оперативной обстановки на нем;

разобщения или ликвидации преступных групп, сообществ, организаций, незаконных вооруженных формирований;

утраты профилактируемыми лицами социальной опасности или в случае их смерти;

окончания срока административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, либо срока их условного осуждения или установленного судом испытательного срока при их условно-досрочном освобождении.

Также следует помнить, что при осуществлении оперативно-разыскной профилактики не осуществляются целенаправленные оперативные проверки и разработки, имеющие целью реализацию результатов ОРД в уголовном судопроизводстве, поэтому здесь отсутствует конкретный объект оперативной разработки, который требует целевого «прикрепления» к нему агента. Процедура документирования в профилактических целях также не предполагает сложных оперативно-тактических мероприятий, проводимых с целью обеспечения сбора доказательств преступной деятельности, именно поэтому при поступлении в отношении наблюдаемых лиц сведений, указанных в ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, на таких лиц заводится соответствующее ДОУ.

Прокурорский надзор за законностью оперативно-разыскной профилактики, так же как и за осуществлением иных видов оперативно-разыскной деятельности, может осуществляться только посредством проверки оперативно-служебной документации, без непосредственного вмешательства в проведение ОРМ, поэтому проверить законность ОРД по оперативно-разыскной профилактике уполномоченный прокурор может только путем ознакомления с материалами ДОРП-1 и ДОРП-2.

При проверке *законности осуществления оперативно-разыскной профилактики* уполномоченному прокурору необходимо обращать особое внимание:

по всем ли направлениям, требующим осуществления оперативно-разыскной профилактики на обслуживаемой территории или объектах, в ОРО заведены ДОРП-1 и ДОРП-2.

При выявлении ненадлежащего документирования оперативно-разыскной профилактики (незаведение ДОРП-1 и ДОРП-2 или отсутствие фактической работы по заведенному ДОРП-1 и ДОРП-2) необходимо применять средства прокурорского реагирования.

Глава 3.3

Прокурорский надзор за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий, направленных на раскрытие преступлений

Оперативно-разыскная деятельность, направленная на раскрытие преступлений, в зависимости от подследственности, предусмотренной УПК РФ, является компетенцией оперативно-разыскных органов ОВД МВД России, ФСБ России, ФТС России, ФСИН России, а также ФСО России по преступлениям, совершенным в отношении объектов государственной охраны.

В соответствии со ст. 2, 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ выявление и раскрытие преступлений является одним из основных направлений деятельности полиции и обязанностью всех ее сотрудников, независимо от профессиональной специализации, в пределах своей компетенции и согласно занимаемой должности.

Раскрытие тяжких и особо тяжких преступлений, т. е. по делам, о которых обязательно производство предварительного следствия, отнесено в ОВД МВД России к компетенции полиции и осуществляется подразделениями по борьбе с экономическими преступлениями и противодействию коррупции, а также подразделениями уголовного розыска и др.

Оперативно-разыскная деятельность, направленная на раскрытие особо тяжких преступлений, реализуется в форме оперативной разработки и документируется посредством соответствующих дел оперативного учета (ДОУ-2(П)), когда оперативная разработка осуществляется «от преступления». В некоторых случаях, например, если менее тяжкие преступления, для раскрытия которых, по общему правилу, ДОУ не заводятся, приобретают признаки серийности либо отдельные из них вызвали большой общественный резонанс, то по усмотрению руководителей оперативных подразделений полиции оперативными сотрудниками также могут быть заведены ДОУ-2(П).

Прокурорский надзор за законностью оперативно-разыскной деятельности может осуществляться только путем проверки оперативно-служебной документации, без непосредственного вмешательства в проведение ОРМ, поэтому проверить законность ОРД по раскрытию преступлений уполномоченный прокурор может только ознакомившись с материалами ДОУ-2(П).

До заведения ДОУ-2(П) оперативно-разыскные органы временно (в течение не более 10 суток с момента регистрации возбужденного уголовного дела по нераскрытому преступлению) могут концентрировать оперативно-служебную документацию о проведенных ОРМ в оперативных подборках. Указанные оперативные подборки также являются объектами прокурорско-надзорных проверок.

При проверке *своевременности, законности и обоснованности заведения ДОУ-2(П)* прокурор должен помнить, что «основаниями для заведения ДОУ являются фактические данные, сведения о фактах (информация), которые требуют проверки (для подтверждения или опровержения) и реализации в виде проведения гласных и негласных ОРМ»[32].

Основание для заведения ДОУ-2(П) совпадает с основанием для проведения ОРМ, указанным в ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, — наличие возбужденного уголовного дела.

Сотрудник ОРО, получив информацию о возбуждении уголовного дела по нераскрытому тяжкому или особо тяжкому преступлению, должен по поручению руководства в составе следственно-оперативной группы осуществить первоначальные ОРМ, направленные на раскрытие преступления по горячим следам, в срок от 3 до 10 суток. В случае неустановления лица (лиц), совершившего преступление, в срок не позднее 10 суток сотрудник ОРО должен в письменном виде изложить доводы, обосновывающие необходимость и законность заведения ДОУ-2, и вместе с оперативно-служебными документами представить их руководству ОРО для получения согласия на заведение ДОУ.

Проверяя законность заведения ДОУ, прокурор должен изучить требования издаваемых органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, и носящих закрытый характер нормативных правовых актов, регламентирующих организацию и тактику проведения ОРМ с целью раскрытия преступлений. При этом необходимо установить:

кем и какие оперативно-служебные документы подготавливаются для принятия решения о заведении ДОУ;

кто уполномочен решать вопрос о заведении ДОУ;

обстоятельства, при наличии которых заведение ДОУ запрещается.

---

[32] Теория оперативно-розыскной деятельности. С. 429.

Изучая *содержание планов проведения ОРМ, а также соблюдение сроков ведения ДОУ*, необходимо обращать внимание на наличие совместных планов, составляемых следственными органами по согласованию с ОРО и включающих в себя комплекс следственных действий и ОРМ.

При осуществлении надзора прокурору целесообразно проводить оперативные совещания с участием следователя, сотрудника ОРО и их руководства, уделяя особое внимание вопросам взаимодействия и оперативного сопровождения расследования, оценивая целеустремленность и наступательность оперативной разработки, решения, координирующие совместную деятельность.

Проверяя *полноту отработки всех возможных версий о причастности конкретного лица (лиц) к совершению преступления, а также полноту принятия всех необходимых для оперативной разработки мер*, следует обращать внимание на проведение оперативных комбинаций, т. е. комплекса согласованных ОРМ и следственных действий, выполняемых в определенной последовательности. При отсутствии положительных результатов оперативной работы прокурор должен настаивать на обязательном использовании возможностей оперативно-поисковых и оперативно-технических служб (осуществление оперативных установок отрабатываемого на причастность к совершению преступления лица, наружного наблюдения за ним, прослушивание его телефонных и иных переговоров и т. д.).

Залогом результативности оперативной разработки является использование комплекса предусмотренных ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ оперативно-разыскных мероприятий, направленных на раскрытие преступлений.

При проверке *законности и обоснованности прекращения ДОУ-2(П)* необходимо проверить:

наличие в материалах ДОУ оперативно-служебных документов о его прекращении;

обоснованность прекращения ДОУ, т. е. наличие доводов, излагаемых в оперативно-служебном документе, о том, что задача ОРД раскрыть преступление решена, лицо, его совершившее, установлено и следствию представлены результаты ОРД, достоверно подтверждающие такую информацию;

приобщение к ДОУ-2(П) копий постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого, обвинительного заключения и обвинительного приговора суда;

направление в ведомственные информационно-аналитические подразделения оперативно-служебных документов об учете преступлений, по которым заведены ДОУ-2(П), как раскрытых.

Прекращенные ДОУ сдаются в архив ведомственных информационно-аналитических подразделений, где хранятся в течение срока, установленного нормативными правовыми актами, принятыми ОРО в пределах их компетенции, носящими закрытый характер.

Методические рекомендации по проведению прокурорских проверок законности проведения и документирования ОРМ, направленных на раскрытие преступлений

Прокурорские проверки законности проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий, направленных на раскрытие преступлений, осуществляются в соответствии с методическими рекомендациями, изложенными в предыдущих главах.

В соответствии с разрабатываемыми в органах прокуратуры методическими рекомендациями уполномоченным прокурорам, в зависимости от занимаемой ими должности, предписывается определенный алгоритм надзорных действий.

Прокурор района обязан постоянно осуществлять контроль за надзорной деятельностью за раскрытием отдельных видов преступлений, осуществляемой подчиненными оперативными сотрудниками. При этом он должен:

а) еженедельно проводить оперативные совещания по нераскрытым уголовным делам определенной категории с участием руководителей соответствующих ОРО;

б) ежемесячно проводить межведомственные совещания с участием руководства УМВД России по соответствующему району и ОРО иных ведомств с целью принятия дополнительных мер по организации работы на данном направлении;

в) ежемесячно представлять в прокуратуру субъекта Российской Федерации отчет о мерах, принятых прокуратурой района, по повышению эффективности работы ОРО по раскрываемости преступлений.

Заместитель прокурора района, осуществляющий надзор за следствием, дознанием и оперативно-разыскной деятельностью ОРО, обязан:

а) ежедневно участвовать в совещаниях по анализу оперативной обстановки в районе за истекшие сутки с целью:

производства выборки из оперативной сводки сведений о нераскрытых преступлениях, совершенных за истекшие сутки;

обсуждения с руководством ОРО достаточности мер, принятых в дежурные сутки, по раскрытию данных преступлений по горячим следам и внесения предложений по активизации работы на данном направлении;

б) по окончании указанных совещаний незамедлительно передавать отобранные сведения из оперативной сводки помощнику прокурора района, за которым закреплена обязанность по осуществлению надзора за оперативно-разыскной деятельностью, для подготовки письменных требований в адрес руководства ОРО о производстве неотложных оперативно-разыскных мероприятий по нераскрытым преступлениям, совершенным за истекшие сутки;

в) до 17 часов текущих суток обеспечить доставку указанных в п. «б» требований руководству соответствующего ОРО;

г) еженедельно на основании рапорта помощника прокурора района о проведенной проверке ОРО по данному направлению организовывать составление графика заслушивания хода ОРМ по конкретным уголовным делам;

д) еженедельно обеспечивать проведение по нераскрытым уголовным делам оперативных совещаний при прокуроре района с участием руководителей соответствующих ОРО и следственных органов, лично участвовать в проведении этих совещаний и обеспечивать обязательное ведение протоколов и хранение их в специальном наряде. По итогам совещаний при необходимости вносить требования о проведении дополнительных оперативно-разыскных мероприятий;

е) при поступлении информации о задержании подозреваемого, исходя из сведений о способе совершения им преступления, организовать незамедлительную подготовку и внесение в УМВД района МВД России требования о проверке задержанного лица на причастность к совершению схожих по способу, обстоятельствам, лицам преступлений;

ж) ежемесячно обобщать результаты надзорной работы и готовить материалы к межведомственным совещаниям, посвященным раскрываемости преступлений.

Помощник прокурора района, осуществляющий надзор за оперативно-разыскной деятельностью ОРО, обязан:

а) постоянно осуществлять анализ оперативной обстановки и эффективности ОРД по раскрытию преступлений;

б) при получении от заместителя прокурора суточных оперативных сводок о преступлениях указанных категорий в срок до 15 часов текущих суток подготовить письменные требования в адрес руководства соответствующего ОРО о производстве неотложных оперативно-разыскных мероприятий по нераскрытым преступлениям, совершенным за истекшие сутки, и представить их заместителю прокурора района;

в) еженедельно (в определенный день недели) проводить проверки осуществления УМВД России по соответствующему району и ОРО других ведомств оперативно-разыскной деятельности, направленной на выявление, пресечение и раскрытие преступлений, в ходе которых:

проводить сверку возбужденных в условиях неочевидности уголовных дел и заведенных по ним ДОУ-2(П);

проверять исполнение ранее данных (в первые два дня с момента выявления преступления) требований о проведении неотложных оперативно-разыскных мероприятий;

вести журнал «Учет преступлений, схожих по способу, обстоятельствам, лицам», в который заносить сведения о соответствующих ДОУ (дата совершения преступления, дата заведения, сотрудник, в производстве которого оно находится);

оформлять результаты проверки по каждому ДОУ-2(П) путем составления унифицированной справки, которую следует помещать в соответствующий наряд (дело) с соблюдением требований особого (секретного) делопроизводства;

докладывать результаты проведенной проверки ОРД на следующий день заместителю прокурора района в письменной форме (рапортом), одновременно вносить предложение о заслушивании конкретных ДОУ-2(П);

проверять в порядке контроля ДОУ-2(П), заведенные в предыдущие периоды, по результатам вносить предложения об их заслушивании и готовить требования о проведении дополнительных оперативно-разыскных мероприятий;

г) еженедельно составлять (на следующую неделю) график оперативных совещаний, проводимых при прокуроре района по ДОУ-2(П) по нераскрытым преступлениям определенных категорий, и принимать в них активное участие;

д) при выявлении по проверенным оперативно-разыскным материалам нарушений законности либо отсутствия надлежащей работы инициировать применение мер прокурорского реагирования;

е) постоянно осуществлять ведение соответствующих нарядов и журналов в целях обеспечения планомерной организации надзора на данном направлении и контроля за его осуществлением со стороны прокуратуры субъекта Российской Федерации.

Для удобства осуществления проверки ДОУ-2(П) можно применять унифицированные справки о результатах их проверки, аналогичные вышеуказанным справкам проверки инициативно заводимых дел оперативного учета ДОУ-1(И)[33].

Указанные справки по окончании проверки целесообразно хранить в нарядах (делах) в соответствии с требованиями закона о хранении документов, содержащих сведения, отнесенные к государственной тайне, что в дальнейшем позволяет оценить качество и объем работы уполномоченных прокуроров по данному направлению надзора.

Глава 3.4

Общие положения организации разыскной работы: виды розыска и порядок его осуществления

Розыском лиц могут заниматься уполномоченные на то правоохранительные органы в зависимости от категории разыскиваемых: пропавшие без вести, преступники или уклоняющиеся от призыва на воинскую службу и т. д. При этом основную работу в этом направлении выполняют ОВД МВД России, поскольку имеют право заниматься розыском лиц любых категорий. В связи с этим в настоящем пособии общие требования к разыскной работе и ее документированию будут рассмотрены на примере оперативно-разыскной деятельности ОРО МВД России.

[33] Никитин Е. Л., Дытченко Г. В. Прокурорский надзор за законностью проведения и документирования оперативно-розыскных мероприятий : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. СПб., 2021. С. 159—160.

Общий порядок организации и осуществления разыскной работы и идентификации лиц, а также делопроизводство по документированию разыскной работы регламентированы ведомственными нормативно-правовыми актами. Организация и осуществление розыска и идентификации лиц, проводятся подразделениями центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, федеральным казенным учреждением «Главный информационно-аналитический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации», федеральным государственным казенным учреждением «Экспертно-криминалистический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации» и территориальными органами МВД России. Этими же ведомственными нормативно-правовыми актами также определяется порядок организации взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации со следственными органами Следственного комитета Российской Федерации, органами дознания государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органами дознания службы судебных приставов, органами военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, а также медицинскими организациями, расположенными в субъектах Российской Федерации, при осуществлении розыска и идентификации лиц. Положения указанных актов не распространяются на деятельность органов внутренних дел, связанную с установлением на территории Российской Федерации местонахождения лиц:

разыскиваемых правоохранительными органами государств — участников Содружества Независимых Государств в соответствии с международными договорами Российской Федерации и иными международными правовыми актами в рамках межгосударственного розыска;

разыскиваемых правоохранительными органами зарубежных государств, в том числе в целях их заключения под стражу и выдачи (экстрадиции), в соответствии с общими нормами и принципами международного права, международными договорами Российской Федерации и положениями о Международной организации уголовной полиции — Интерполе в рамках международного розыска;

совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении, не объявленных в розыск в порядке, установленном УПК РФ.

В порядке, предусмотренном ведомственными нормативно-правовыми актами, разыскиваются:

1. Лица, скрывшиеся от органов дознания, следствия или суда (являющиеся подозреваемыми, обвиняемыми или подсудимыми по уголовным делам и объявленные в розыск в порядке, установленном УПК РФ).

2. Лица, пропавшие без вести (лица, в отношении которых в органы внутренних дел поступило заявление или сообщение об исчезновении).

3. Лица, уклоняющиеся от назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия в соответствии с УПК РФ.

4. Несовершеннолетние, самовольно ушедшие из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в реабилитации; несовершеннолетние, самовольно ушедшие из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа.

5. Лица, уклоняющиеся от недобровольной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства.

Кроме того, органы внутренних дел, в соответствии с законодательством Российской Федерации, осуществляют идентификацию:

1. Лиц, которые по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могут сообщить сведения о себе.

2. Неопознанных трупов.

В целях розыска и идентификации лиц не допускается осуществление оперативно-разыскных мероприятий при отсутствии оснований, предусмотренных Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ.

В целях розыска и идентификации лиц ОРМ, ограничивающие конституционные права и свободы граждан, могут проводиться только в рамках дел оперативного учета при наличии оснований, предусмотренных Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ.

Делопроизводство в рассматриваемой сфере ОРД осуществляется в основном путем заведения разыскных дел либо путем осуществления сигнальной системы розыска.

Разыскное дело является делом оперативного учета и заводится для осуществления розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда или уклоняющихся от уголовного наказания, а также без вести пропавших лиц и установления личности.

Посредством ведения разыскных дел осуществляется документирование стадии розыска в оперативно-разыскном процессе, которая является дискретной, не всегда обязательной, случайной, прерывистой стадией, наступающей только в том случае, если при развитии соответствующих оперативных проверок и разработок выясняется, что разрабатываемое на причастность к совершению преступления лицо скрылось либо в ОРО поступили сведения:

о безвестном исчезновении лица (в том числе и не в связи с его разработкой);

об обнаружении трупов, личность которых не установлена;

об обнаружении лиц, которые в силу своего возраста или состояния здоровья не могут сообщить о себе сведений, необходимых для идентификации их личности.

Поскольку при осуществлении разыскной работы по розыску без вести пропавших лиц и установлению личности возникает необходимость обязательной проверки версии о возможном совершении преступления в отношении указанных лиц, что обусловливает потребность в проведении соответствующих оперативных проверок и разработок, документирование которых должно осуществляться в рамках дел оперативного учета, разыскные дела следует относить к категории дел оперативного учета.

Таким образом, документирование разыскной работы должно осуществляться посредством производства соответствующих дел оперативного учета — разыскных дел, которым мы предлагаем присвоить следующие условные обозначения:

ДОУ-4(РД-П) — разыскное дело, заводимое в целях розыска «преступников», т. е. лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания. Термин «преступник» в данном случае употребляется условно, для обобщения определения лиц, скрывающихся от уголовного преследования на различных стадиях уголовного процесса, в том числе и до вступления обвинительного приговора суда в законную силу, в связи с чем, употребляя данный термин в контексте условного обозначения соответствующей категории

разыскного дела, следует помнить о действии принципа презумпции невиновности;

ДОУ-4(РД-БП) — разыскное дело, заводимое в целях розыска без вести пропавших лиц;

ДОУ-4(ДУЛ) — дело по установлению личности, заводимое в целях оперативно-разыскного обеспечения идентификации личности, путем идентификации лиц, которые по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могут сообщить сведений о себе, а также идентификации неопознанных трупов в рамках дел по установлению личности, а также дел по исполнению международных запросов об идентификации неопознанных трупов.

В некоторых случаях, помимо заведения разыскных дел, в целях оптимизации работы по розыску лиц, скрывшихся от органов предварительного расследования и суда, розыск может осуществляться без заведения разыскного дела, а именно по сигнальной системе.

В соответствии с теорией оперативно-разыскной деятельности розыск лиц, в зависимости от территориальных границ осуществления разыскной работы, традиционно принято делить на четыре основных вида: 1) местный, 2) федеральный, 3) межгосударственный, 4) международный. Выбор соответствующего вида розыска обусловлен наличием соответствующих правовых оснований и соблюдением определенных процедурных требований. Система розыска также предусматривает обязательные первоначальные разыскные мероприятия.

Первоначальные разыскные мероприятия — это неотложные разыскные действия, проводимые органами внутренних дел при получении информации о наступлении разыскных фактов (о безвестном исчезновении лица, о скрывшемся преступнике и т. д.).

Поступающая в дежурные части органов внутренних дел МВД России информация о наступлении разыскных фактов должна безотлагательно регистрироваться в книгах учета происшествий. Обеспечение организации неотложных действий по розыску является обязанностью дежурных частей ОВД МВД России. Первоначальные разыскные мероприятия осуществляются силами дежурных нарядов.

При поступлении соответствующей информации сотрудники дежурных частей обязаны незамедлительно информировать наряды комплексных сил органов внутренних дел по обеспечению правопорядка, сотрудников разыскных подразделений:

о скрывшихся лицах;

несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации;

несовершеннолетних, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа;

лицах, уклоняющихся от исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия;

лицах, уклоняющихся от недобровольной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства;

лицах, пропавших без вести.

При доставлении вышеперечисленных лиц сотрудники дежурных частей обязаны незамедлительно информировать инициаторов их розыска — соответствующие территориальные органы МВД России, а также выявлять перечисленные категории разыскиваемых лиц среди доставленных в дежурную часть.

В зависимости от категории разыскиваемых лиц (без вести пропавший или преступник) первоначальные разыскные мероприятия имеют свои особенности, о которых речь пойдет ниже.

Местный розыск — это вид розыска, проводимого в основном в пределах территории одного субъекта Российской Федерации по месту его объявления, при этом проводится комплекс оперативно-разыскных, поисковых, информационно-справочных и иных действий оперативно-разыскного органа, направленный на обнаружение разыскиваемого лица, когда сигнальная система оперативно-справочных учетов информационных центров и адресных бюро используется локально (как правило, на территории района, области, реже — в регионах вероятного появления разыскиваемого).

В настоящее время в условиях возможности быстрого перемещения, связанной с развитием и доступностью различных видов транспорта, ограничение разыскной работы только принятием локальных мер местного розыска не позволяет эффективно решать задачи ОРД по розыску лиц, что определяет необходимость объявления федерального розыска одновременно с заведением разыскного дела.

Таким образом, в целях повышения эффективности розыска лиц и сокращения временны́х затрат на последующую процедуру объявления разыскиваемых лиц в федеральный розыск местный розыск как самостоятельный вид разыскной работы исключен.

Действующая система розыска лиц предполагает объявление разыскиваемых лиц в федеральный розыск одновременно с заведением разыскного дела или одновременно с заведением материала для объявления в розыск (если лицо разыскивается по сигнальной системе, т. е. без заведения разыскного дела).

Федеральный розыск — это вид розыска, проводимого на территории всей Российской Федерации, при котором сигнальная система всех оперативно-справочных учетов правоохранительных органов используется централизованно. Раннее федеральный розыск начинался в случаях, когда возможности местного розыска были исчерпаны либо разыскиваемое лицо представляло повышенную общественную опасность. При осуществлении федерального розыска проводится комплекс поисковых, информационно-справочных, оперативно-разыскных мероприятий и иных действий, направленных на обнаружение разыскиваемого лица на территории Российской Федерации с использованием информационной системы органов внутренних дел федерального уровня, содержащей сведения о разыскиваемых лицах.

Объявление в федеральный розыск скрывшихся лиц означает также, что эти лица являются объявленными и в межгосударственный розыск.

Межгосударственный розыск — это вид розыска, направленный на обнаружение разыскиваемых лиц, находящихся за пределами государства (инициатора розыска), но на территории государств — участников Содружества Независимых Государств. При данном виде розыска используются информационные системы правоохранительных органов стран Содружества.

Международный розыск — это комплекс оперативно-разыскных и информационно-справочных мероприятий, проводимых правоохранительными органами Российской Федерации и зарубежных стран и направленных на обнаружение разыскиваемых лиц, находящихся за пределами государства (инициатора розыска), осуществляемых через посредничество национальных бюро Интерпола.

Ответственными за организацию международного розыска на территории Российской Федерации и его объявление за ее пределами являются разыскные подразделения МВД России, УВД МВД России и Национального центрального бюро (НЦБ) Интерпола МВД России. НЦБ Интерпола координирует разыскную деятельность между российскими и зарубежными правоохранительными органами.

Органы внутренних дел Российской Федерации осуществляют международный розыск в случаях:

наличия достоверных данных о выезде разыскиваемых лиц из Российской Федерации в другие страны;

поступления запроса НЦБ Интерпола о розыске лиц, въехавших на территорию России из других стран (по инициативе правоохранительных органов зарубежных стран — членов Интерпола).

Основанием для международного розыска является официальное обращение (запрос) органа внутренних дел, направляемое в НЦБ Интерпола России. Обращение должно быть максимально полным и содержать исчерпывающую информацию о событиях, фактах и лицах, составляющих предмет обращения, наименования зарубежных городов и других населенных пунктов, конкретные адреса, имена и фамилии физических лиц, названия предприятий и учреждений (при наличии их написания на языке запрашиваемой страны воспроизводится в оригинале).

Основанием розыска на территории России иностранных граждан служат официальные обращения правоохранительных органов зарубежных стран, поступающие в компетентные органы России по дипломатическим каналам и каналам Интерпола.

Глава 3.5

Прокурорский надзор за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий, направленных на розыск лиц, скрывшихся от дознания, следствия, суда и исполнения приговора

Прежде чем приступить к рассмотрению вопросов прокурорского надзора за законностью деятельности ОРО по розыску лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия, суда и исполнения приговора[34], требуется уяснить, кого следует считать «скрывшимся лицом» и что подразумевается под розыском этого лица.

[34] Далее словосочетание «розыск лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия, суда и исполнения приговора» для краткости может заменяться словосочетанием «розыск преступников» либо «розыск лиц, скрывшихся от уголовного преследования».

Понятие лица, скрывшегося от дознания, следствия, суда и исполнения приговора, а также понятие «розыск лица» вытекают из диспозиций ст. 210, 238, 253 УПК РФ и ст. 30, 32, 39, 46, 48, 58, 84, 178, 190 УИК РФ, ст. 2 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, из которых следует, что для определения лица как скрывшегося от органа дознания, следствия, суда и исполнения приговора необходимы следующие признаки:

наличие уголовного преследования в отношении данного лица;

отсутствие информации о его местонахождении;

наличие соответствующего процессуального решения.

Факт уголовного преследования подтверждается наличием:

уголовного дела, возбужденного в отношении конкретного лица;

постановления об избрании меры пресечения;

постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого;

судебного производства;

неотбытой части наказания, т. е. неисполненным окончательно приговором суда.

Для вывода об отсутствии информации о местонахождении лица недостаточно одних только предположений дознавателя, следователя или судьи о том, что данное лицо скрылось; необходимо произвести ряд следственных и процессуальных действий, направленных на установление процессуальным путем местонахождения разыскиваемого лица: направить подследственному (подсудимому) повестку, дать компетентным органам поручение о приводе лица, произвести допросы свидетелей из его окружения. И только когда эти меры окажутся безрезультатными, можно считать лицо скрывшимся.

В случае заведения на одно и то же лицо нескольких разыскных дел различной категории («розыск без вести пропавшего» или «розыск преступника») их приобщают к разыскному делу категории «розыск преступника», в рамках которого и ведется дальнейший розыск. При этом процедура розыска подозреваемого, обвиняемого, подсудимого или осужденного начнется только с вынесением соответствующего процессуального решения (постановления или определения) о розыске.

Таким образом, скрывшимся является лицо, умышленно уклоняющееся от уголовного преследования, местонахождение которого неизвестно, объявленное в розыск соответствующим процессуальным решением органа дознания, следствия или суда.

Под розыском лиц, скрывшихся от дознания, следствия, суда и исполнения приговора, понимается деятельность правоохранительных органов, уполномоченных на осуществление ОРД, направленная на установление местонахождения и задержание разыскиваемого лица.

Как уже было сказано, розыск преступников, в зависимости от категории совершенных ими преступлений, осуществляют также оперативно-разыскные подразделения ФСБ России, ФТС России и ФСИН России. При этом компетенция указанных служб в сфере розыска преступников ограничена их подследственностью, основную же работу по розыску преступников выполняют органы внутренних дел МВД России, чья компетенция на данном направлении носит общий характер и не ограничена вопросами подследственности, поэтому в настоящем пособии вопросы прокурорского надзора за розыском скрывшихся преступников рассматриваются на примере разыскной работы органов внутренних дел.

При поступлении в ОВД МВД России информации о скрывшемся преступнике проводится комплекс первоначальных оперативно-разыскных мероприятий. В случае неустановления местонахождения скрывшегося лица первоначальными разыскными мероприятиями в срок не позднее 10 суток с момента регистрации материала для объявления в розыск, поступившего в территориальный орган МВД России, сотрудник разыскного подразделения осуществляет мероприятия по розыску двумя способами:

посредством заведения разыскного дела и осуществления производства по нему;

без заведения разыскного дела и осуществления производства по нему, а именно по сигнальной системе.

Разыскное дело в отношении скрывшегося лица, совершившего преступление на территории обслуживания (объектах транспорта) нескольких территориальных органов МВД России на межрегиональном, региональном и районном уровнях, заводится территориальным органом МВД России, на территории которого расследуется (рассматривается судом) уголовное дело на момент принятия процессуального решения об объявлении в розыск.

При осуществлении розыска в рамках разыскных дел сотрудником разыскного подразделения одновременно с заведени-

ем разыскного дела выносится постановление об объявлении федерального розыска, которое подписывается непосредственным руководителем сотрудника разыскного подразделения и утверждается начальником территориального органа МВД России или его заместителем, ответственным за деятельность подразделений, осуществляющих ОРД, а также заполняется и подписывается статистическая карточка на объявление розыска (установление личности), которая также подписывается руководителем уголовного розыска территориального органа МВД России.

Постановление об объявлении федерального розыска с приложением фотографии разыскиваемого лица (при ее наличии) в течение трех рабочих дней с момента утверждения постановления представляется для регистрации в ИЦ ГУ МВД России одновременно со статистической карточкой на объявление розыска (установление личности). Кроме того, при наличии антропологических сведений на скрывшихся лиц может заполняться опознавательная карта в двух экземплярах, первый из которых приобщается к разыскному делу, а второй — в течение 10 суток представляется в ИЦ ГУ МВД России для проверки по учетам неопознанных трупов. В течение одних суток с момента заведения разыскного дела или организации розыска по сигнальной системе об этом письменно уведомляется лицо, вынесшее постановление (определение) об объявлении в розыск.

По истечении пяти рабочих дней с момента представления в ИЦ ГУ МВД России документов об объявлении лица в федеральный розыск сотрудник, на исполнении у которого находится разыскное дело или который осуществляет розыск по сигнальной системе, обязан проверить наличие сведений об объявлении розыска лица и их соответствие материалам разыскного дела или материалу для объявления в розыск и внести соответствующую запись в материалы разыскного дела либо приобщить соответствующим образом заверенную распечатку из ИЦ ГУ МВД России с указанием даты сверки. Проверка осуществляется путем санкционированного удаленного доступа к специальным системам и базам данных лиц, объявленных в федеральный розыск.

При *сигнальной системе розыска* скрывшееся лицо, совершившее преступление небольшой или средней тяжести, объявляется в федеральный розыск в порядке, аналогичном ведению разыскных дел. Розыск лица осуществляется без заведения разыскного дела.

Сигнальная система розыска осуществляется посредством заполнения специальной карточки на лицо, находящееся в розыске, в которую сотрудником разыскного подразделения вносятся сведения в отношении скрывшегося лица, а также отражается иная информация, значимая для осуществления его розыска. Указанная работа, по сути, заключается в накоплении необходимой для розыска информации. После объявления лица в федеральный розыск материал для объявления в розыск помещается в накопительное разыскное дело (НРД), о чем делается соответствующая отметка в карточке на лицо с указанием номера тома и номеров страниц. Получаемая в ходе розыска существенная информация заносится в карточку на лицо, которая хранится у сотрудника разыскного подразделения до прекращения розыска скрывшегося лица.

Накопительное разыскное дело заводится для сбора материалов (запросов, справок, рапортов, объяснений) в процессе проведения поисковых мероприятий по установлению местонахождения скрывшихся лиц, объявленных в розыск за совершение преступлений небольшой или средней тяжести. Материалы в накопительном разыскном деле располагаются в хронологическом порядке по мере их поступления. Накопительное разыскное дело является несекретным делопроизводством и помещение в него документов, имеющих гриф секретности или ограничительную пометку «для служебного пользования», запрещается. Накопительное разыскное дело постоянно хранится в разыскном подразделении.

Сигнальная система розыска представляет собой упрощенную форму делопроизводства, которая введена в целях оптимизации разыскной работы при осуществлении розыска скрывшихся от уголовного преследования совершеннолетних лиц, не являющихся военнослужащими, если они подозреваются или обвиняются в совершении преступления небольшой или средней тяжести, и в отношении которых избрана мера пресечения, не связанная с лишением свободы. Следует отметить, что упрощенная форма делопроизводства по розыску скрывшихся от уголовного преследования лиц не нашла широкого развития в территориальных органах МВД России, поскольку без заведения разыскных дел, предусматривающих обязательное планирование разыскной работы, существенно снижается целенаправленность, наступательность и эффективность розыска. В связи с этими об-

стоятельствами сигнальная система розыска применяется редко, а ОРО предпочитают заводить разыскные дела и в случаях розыска лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений небольшой или средней тяжести.

Следует отметить, что скрывшееся лицо подлежит объявлению в федеральный розыск, независимо от способа осуществления его розыска, т. е. как с заведением разыскных дел, так и при осуществлении сигнальной системы розыска.

Разыскное дело или материал для объявления в розыск (если лицо разыскивается по сигнальной системе) учитывается в Журнале учета разыскных дел. Номер разыскного дела выделяется соответствующим ИЦ ГУ МВД России.

Под прокурорским надзором за осуществлением оперативно-разыскной деятельности по розыску лиц, скрывшихся от дознания, следствия, суда и исполнения приговора, понимают деятельность уполномоченных прокуроров, направленную на выявление и устранение нарушений требований Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ и других законов органами, осуществляющими ОРД по розыску скрывшихся от уголовного преследования лиц.

Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при осуществлении розыска лиц, скрывшихся от дознания, следствия, суда и исполнения приговора, исходя из возможных видов нарушений ведется по трем основным направлениям:

1) надзор за соблюдением требований закона о соответствующем реагировании:

органов дознания, следственных органов и суда при получении информации о том, что лицо, подвергающееся уголовному преследованию, скрылось;

оперативных служб при получении постановлений или определений о розыске скрывшихся от уголовного преследования лиц;

2) надзор за соблюдением требований закона о выполнении всех предусмотренных законом мер, комплексном использовании сил, средств, форм и методов оперативно-разыскной деятельности при розыске скрывшихся преступников;

3) надзор за соблюдением требований закона при осуществлении ОРМ, сопряженных с ограничением прав и свобод человека и гражданина.

При получении информации, что подозреваемый, обвиняемый, подсудимый или осужденный скрылся, орган дознания, следователь, суд обязаны принять процессуальное решение о его розыске, т. е. вынести соответствующее постановление или определение (ст. 210, 253 УПК РФ), а органы, уполномоченные на осуществление оперативно-разыскной деятельности, в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ обязаны осуществлять розыск указанных лиц.

Отсутствие положительных результатов розыска по причине неудовлетворительной оперативно-разыскной работы и неиспользование в полном объеме своих полномочий оперативными сотрудниками — прямое нарушение требований ст. 2 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, что является предметом прокурорского надзора и основанием для применения мер прокурорского реагирования.

Проверки состояния законности и прокурорского надзора в сфере осуществления розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, предварительного следствия и суда, показывают, что весьма распространенной является ситуация, при которой постановления об объявлении в розыск обвиняемых (подозреваемых, подсудимых), вынесенные следователями и судом, в разыскные подразделения органов внутренних дел в течение длительного времени (от нескольких месяцев до года) не направляются, в связи с чем при осуществлении прокурорско-надзорных проверок представляется целесообразным проводить сверки решений судов о розыске скрывшихся подсудимых с наличием заведенных в соответствии с этими решениями разыскных дел в ОРО.

В случае несвоевременного принятия решения о розыске преступника судом прокурор не вправе применять средства прокурорского надзора и направлять в судебные органы акты прокурорского реагирования. Однако полагаем необходимым направление прокурором в суд писем с напоминанием о необходимости своевременного принятия решения об объявлении в розыск подсудимого.

Надзор за исполнением требований закона при осуществлении ОРМ, сопряженных с ограничением прав и свобод человека и гражданина, обусловлен спецификой разыскной работы. Известно, что розыск преступника предполагает установление круга лиц, с которыми он поддерживает отношения (личные, родственные, дружеские, деловые производственные и т. д.). Это необходимо для получения информации о местонахожде-

нии разыскиваемого. Установить данный круг лиц можно лишь при производстве комплекса оперативно-разыскных мероприятий, связанных с ограничением прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. При этом в ст. 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ установлено, что ограничение конституционных прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, на неприкосновенность жилища при проведении оперативно-разыскных мероприятий возможно только на основании решения суда.

Прокурорский надзор за соблюдением установленного порядка выполнения оперативно-разыскных мероприятий по розыску лиц, скрывшихся от дознания, следствия, суда и исполнения приговора, осуществляется посредством изучения уполномоченным прокурором оперативно-разыскных материалов и разыскных дел.

При изучении разыскных дел о розыске лиц, скрывшихся от дознания, следствия, суда и исполнения приговора, проверяется соблюдение установленного в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ и ведомственными нормативными актами порядка ведения разыскных дел:

1) регистрация разыскного поручения, задания, ориентировки. Органы внутренних дел ведут учет и оценку разыскной работы. Приему, регистрации, учету и разрешению подлежат:

разыскные поручения, задания и ориентировки;

устные или письменные заявления, сообщения, содержащие сведения о разыскных фактах;

информация, поступившая по телефону, телеграфу, из средств массовой информации, и иные сигналы о событиях, фактах, имеющих отношение к розыску, по которым ОВД МВД России обязаны проводить проверочные действия.

Заявления, сообщения и другая информация о разыскных фактах поступают в ОВД МВД России в установленном порядке. Их прием и реагирование на них являются обязанностью работников полиции.

Регистрация и учет заявлений, сообщений и другой информации о разыскных фактах осуществляются дежурной частью территориального органа МВД России по месту их поступления.

Регистрации также подлежат:

постановление органа дознания, следователя, определение суда об объявлении розыска обвиняемого, подсудимого, осужденного;

копия приговора на осужденного к исправительным работам, к отбыванию наказания в колонии-поселении и определение суда о замене неотбытого срока исправительных работ и отбывания наказания в колонии-поселении лишением свободы;

определение суда о направлении лица на принудительное лечение в психиатрическую больницу и сообщение администрации о его побеге;

2) проведение первоначальных разыскных мероприятий, предшествующих заведению разыскного дела. Исходя из требований соответствующих инструкций об организации и тактике разыскной работы органов внутренних дел инициатор розыска должен представить в оперативно-разыскное подразделение совместно с постановлением (определением) об объявлении розыска определенный перечень документов.

При получении материалов объявления обвиняемого (подсудимого) в розыск сотрудник разыскного подразделения (до заведения разыскного дела) осуществляет комплекс первоначальных разыскных мероприятий.

При осуществлении надзорной проверки для получения вывода о том, что первоначальные разыскные мероприятия действительно имели место, уполномоченный прокурор должен обращать внимание на даты составления указанных оперативно-служебных документов, сверяя их с постановлением о заведении разыскного дела;

3) своевременность, законность и обоснованность заведения разыскного дела. Разыскное дело заводится не позднее 10 суток с момента поступления в орган внутренних дел сведений о необходимости проведения разыскных действий (кроме случаев, не терпящих отлагательства). При этом оперативным уполномоченным разыскного подразделения выносится соответствующее постановление о заведении разыскного дела, которое утверждается руководителем соответствующего органа внутренних дел.

Нарушение сроков заведения разыскного дела влечет несвоевременное принятие мер по розыску, позволяет лицу, скрывшемуся от уголовного преследования выехать за рубеж, получить подложные документы, удостоверяющие личность,

принять иные меры по конспирации своего местонахождения, что существенно затрудняет розыск и снижает его эффективность. Именно оперативность принятых разыскных мер является залогом их результативности.

Основанием для заведения разыскного дела по розыску лица, скрывающегося от уголовного преследования, является:

постановление органа дознания, следователя, определение суда, постановление суда об объявлении розыска подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, осужденного;

определение суда на осужденного к мере наказания, не связанной с лишением свободы, о замене неотбытого срока на лишение свободы;

определение суда о направлении лица на принудительное лечение в психиатрическую больницу и сообщение администрации о его побеге.

Необходимо помнить, что в соответствии со ст. 46 УПК РФ подозреваемым является лицо:

в отношении которого возбуждено уголовное дело по основаниям и в порядке, установленным главой 20 УПК РФ;

задержанное в соответствии со ст. 91, 92 УПК РФ;

к которому применена мера пресечения до предъявления обвинения в соответствии со ст. 100 УПК РФ;

уведомленное о подозрении в совершении преступления в порядке, установленном ст. 223.1 УПК РФ. Указанная норма определяет, что в статусе подозреваемого лицо может находиться непродолжительное время — до вынесения постановления о привлечении его в качестве обвиняемого в совершении преступления либо до составления обвинительного акта, а это, как правило, от двух до десяти суток либо, в исключительных случаях, один месяц. В связи с этим объявлять в розыск лицо, находящееся в статусе подозреваемого, большинством практических работников признается нецелесообразным, поскольку неполучение в дальнейшем разыскиваемым подозреваемым статуса обвиняемого влечет прекращение уголовного преследования.

Разыскные дела не заводятся на лиц, скрывшихся в ходе оперативной разработки, их розыск ведется по этим разработкам.

При проверке законности и обоснованности заведения разыскных дел на скрывшихся преступников эффективным способом выявления нарушений закона является сверка дат вынесения постановления об объявлении лица в розыск; направления мате-

риалов об объявлении розыска из органа дознания, следствия или суда; поступления материалов об объявлении розыска в подразделение розыска; заведения разыскного дела; отметки о заведении разыскного дела в журнале учета разыскных дел.

Установление хронологической последовательности с момента вынесения постановления о розыске до заведения разыскного дела позволяет выявить, на каком этапе и кем именно была допущена волокита, послужившая причиной несвоевременного заведения разыскного дела;

4) регистрация разыскного дела. О заведении разыскного дела выносится постановление, которое утверждается руководителем органа внутренних дел. Одновременно с вынесением указанного постановления составляются и рассылаются в соответствующие службы (информационные центры органов внутренних дел, орган внутренних дел по месту получения разыскиваемым паспорта, отдел ЗАГС по месту рождения разыскиваемого) в необходимом количестве экземпляров разыскные карточки, сторожевой листок, статистическая карточка, информационно-поисковая карта на разыскиваемого, опознавательная карта;

5) своевременность и полнота выполнения планов ОРМ. В целях организации работы в период местного розыска разрабатывается план разыскных мероприятий.

Каждое мероприятие, включаемое в план, должно точно определять: объем намеченной работы; силы и средства, которые будут использованы при ее осуществлении; сроки выполнения.

Эффективность розыска лица, скрывшегося от уголовного преследования, зависит от тщательности первоначального и последующего планирования.

Если розыск лица ведется в рамках оперативно-поискового дела, то должны составляться совместные планы ОРМ и следственных действий;

6) полнота проверки всех возможных связей разыскиваемого. Достоверность получаемой информации и принятие необходимых мер по розыску скрывшегося преступника обеспечиваются проверкой всех возможных связей разыскиваемого;

7) уровень и качество взаимодействия разыскных подразделений с иными субъектами. При изучении разыскных дел о розыске преступников проверяется уровень и качество взаимодействия разыскного подразделения с оперативными службами других органов, СМИ, прокурором, судом (оперативность и качество

исполнения указаний руководства, требований прокурора, своевременность и полнота организации исполнения разыскных заданий и направления ответов инициатору розыска — не позднее 10 суток с момента получения задания, состояние взаимного обмена информацией, направленного на установление местонахождения разыскиваемого);

8) качество документирования ОРД. При проверке разыскных дел о розыске преступников также необходимо оценивать качество документирования ОРД по следующим критериям:

соблюдение прав и свобод человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции (ст. 5 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

наличие законных оснований и соблюдение условий проведения ОРМ (ст. 7, 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

правильность документального оформления ОРМ (ст. 10 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

защита сведений об органах, осуществляющих ОРД (ст. 12 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

9) полнота принятия всех необходимых мер розыска. Залогом результативности разыскной работы является использование комплекса предусмотренных ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ оперативно-разыскных мероприятий, направленных на установление лица, объявленного в розыск.

В соответствии со ст. 2 указанного Федерального закона одной из задач оперативно-разыскной деятельности является розыск скрывшихся от уголовного преследования лиц. Кроме того, из ст. 14 этого Федерального закона вытекают обязанности, связанные с осуществлением розыска:

по принятию в пределах своих полномочий всех необходимых мер по установлению разыскиваемого;

по исполнению соответствующих поручений органов, осуществляющих розыск преступников.

При выявлении отсутствия надлежащей разыскной работы прокурор не уполномочен давать указания о проведении конкретных ОРМ, вместе с тем он может потребовать устранения нарушения закона, выразившегося в непринятии всех необходимых мер розыска, сославшись на требования указанных статей названного Федерального закона;

10) состояние ведомственного контроля за осуществлением ОРД по разыскным делам. На допускаемые оперативными сотрудниками разыскных подразделений нарушения закона при осуществлении розыска преступников в первую очередь должно реагировать ведомственное руководство посредством дачи указаний о производстве ОРМ, заслушивания на оперативных совещаниях, а также принятия управленческих решений о проведении служебных проверок и привлечения виновных к ответственности.

При выявлении ненадлежащего ведомственного контроля или его отсутствия уполномоченный прокурор обязан направлять представление об устранении выявленных нарушений закона вышестоящему ведомственному руководству с требованием привлечения к ответственности не только рядовых исполнителей, но и их руководителей;

11) состояние законности и эффективности ведения разыскного дела в целом. Перспективы дальнейшего розыска.

В процессе разыскной работы учитываются разыскные поручения, задания, ориентировки, заявления, сообщения и другая информация, в которой содержатся сведения по фактам розыска, проверочные материалы, разыскные дела. Материалы с результатами розыска также учитываются и сосредотачиваются в *контрольно-наблюдательном* и *литерном* делах.

Эффективность разыскной работы определяется ее результатами, которые достигаются в процессе предупреждения уклонений от уголовной ответственности и отбывания наказания, а также быстротой обнаружения наибольшего числа разыскиваемых.

Прокурорский надзор за законностью решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность в отношении лиц, скрывшихся от дознания, следствия, суда и исполнения приговора. Необходимо помнить, что уполномоченные органы могут принимать следующие решения:

о заведении разыскного дела;

производстве оперативно-разыскных мероприятий;

прекращении разыскного дела.

При этом принятие каждого из перечисленных видов решений может сопровождаться нарушением норм Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ и ведомственных инструкций.

1. При проверке законности и обоснованности принятия решения о заведении разыскных дел по розыску преступников необходимо устанавливать наличие:

в материалах разыскного дела постановления (определения) органа дознания (следователя или суда) об объявлении в розыск скрывшегося от уголовного преследования лица;

постановления о заведении разыскного дела, утвержденного руководителем ОВД МВД России;

регистрации конкретного разыскного дела в журнале регистрации разыскных дел с присвоением номера разыскного дела.

В процессе проверки могут быть выявлены факты заведения разыскного дела в целях искусственного улучшения показателей работы органов, осуществляющих розыск скрывшихся преступников. В ОВД МВД России широкое распространение получила порочная практика заведения разыскных дел после фактического обнаружения разыскиваемого лица. Кроме того, разыскное дело может быть заведено без достаточных на то оснований, например на подозреваемого, в отношении которого впоследствии не выносится постановление о привлечении в качестве обвиняемого либо не составляется обвинительный акт.

Безосновательным также может быть признано заведение разыскного дела без проведения первоначальных разыскных мероприятий, когда лицо не скрывалось, но не являлось в правоохранительные органы в связи с ненадлежащим его уведомлением.

Разыскное дело может быть заведено ошибочно, когда розыск преступника должен проводиться в рамках оперативного дела или оперативно-поискового дела.

2. При проверке законности и обоснованности принятия решений о производстве оперативно-разыскных мероприятий по разыскному делу о розыске преступника необходимо устанавливать:

1) наличие и обоснованность судебного решения, принимаемого в соответствии с ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, о проведении оперативно-разыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан:

на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи;

на неприкосновенность жилища;

2) соблюдение сроков проведения санкционированных судом ОРМ.

При вынесении судебного решения о проведении ОРМ, ограничивающих права и свободы граждан, обязательно должен устанавливаться срок их проведения, по истечении которого ОРМ прекращается либо руководитель разыскного органа обращается в суд с ходатайством о продлении срока проведения ОРМ.

Кроме того, необходимо проверять своевременность, законность и обоснованность объявления федерального или международного розыска и принятия в связи с этим комплекса необходимых мер по розыску скрывшегося лица.

3. При проверке законности и обоснованности принятия решения о прекращении разыскных дел, заведенных в связи с розыском преступника, необходимо устанавливать:

наличие в материалах разыскного дела постановления о его прекращении;

обоснованность прекращения розыска.

В соответствии с требованиями соответствующих инструкций ОВД МВД России при наличии оснований прекращения разыскного дела выносится постановление о прекращении разыскного дела, утверждаемое руководителем органа внутренних дел. При этом типичным является нарушение, когда, несмотря на принятие решения о прекращении розыска, не выносится постановление о прекращении разыскных дел.

Основание прекращения разыскного дела — розыск лица либо выявление факта необоснованного заведения разыскного дела.

Разыскное дело в отношении скрывшегося лица или розыск по сигнальной системе прекращается в течение суток после получения (поступления):

материалов, подтверждающих факт задержания скрывшегося лица на территории Российской Федерации;

сообщения следователя (дознавателя) о прекращении розыска либо о прекращении уголовного преследования в отношении скрывшегося лица;

сообщения следователя (дознавателя) о прекращении розыска в отношении лица, местонахождение которого установлено за пределами Российской Федерации;

информации из компетентных органов о прибытии на территорию Российской Федерации скрывшегося лица, экстрадированного из другого государства в установленном порядке.

Разыскное дело прекращается на основании постановления о прекращении разыскного дела, которое согласовывается с руководством подразделения уголовного розыска и утверждается начальником территориального органа МВД России либо его заместителем — начальником полиции.

Одновременно с прекращением разыскного дела и прекращением розыска по сигнальной системе сотрудник разыскного подразделения выносит постановление о прекращении федерального розыска и заполняет Статистическую карточку на прекращение розыска.

Прекращенное разыскное дело хранится в течение 10 лет, после чего уничтожается в установленном порядке.

Глава 3.6

Прокурорский надзор за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий, направленных на розыск без вести пропавших лиц

Законодательно понятие без вести пропавшего лица не определено. В соответствующих ведомственных актах МВД России под без вести пропавшим подразумевается лицо, исчезнувшее внезапно, без видимых к тому причин, местонахождение и судьба которого остаются неизвестными.

Анализ законодательства и ведомственных нормативных актов показывает, что понятие «розыск» употребляется применительно к установлению конкретных, известных лиц. По отношению к неустановленным лицам это понятие не применяется. В отношении неизвестных граждан проводится работа по установлению личности (установление личности граждан по неопознанным трупам, больных и детей, которые по состоянию здоровья или возрасту не могут сообщить о себе сведения).

Выяснение сущности понятия «розыск» важно для определения законности мероприятий, осуществляемых в процессе самого розыска. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ в числе задач этой деятельности, помимо розыска преступников, называет осуществление розыска без вести пропавших граждан. Для выполнения названной задачи указанный Федеральный закон предусматривает проведение оперативно-разыскных мероприятий, которые следует осуществлять с учетом конкретной ситуации. Безвестное исчезновение граждан в большинстве слу-

чаев связано не с преступными посягательствами, а с несчастными случаями, иными жизненными обстоятельствами.

Розыск могут осуществлять сотрудники не только оперативных подразделений органов внутренних дел, но и других служб. В территориальных органах внутренних дел разыскную работу выполняют подразделения полиции. Ведущая роль в разыскной работе ОВД МВД России возлагается на аппараты уголовного розыска.

В соответствии с внутриведомственными требованиями все мероприятия местного розыска осуществляются ОВД МВД России по разыскным делам, которые ведут подразделения полиции, при этом разыскные дела называются «разыскные дела о без вести пропавших гражданах» и условно обозначаются — *РД-БП*.

Прокурорский надзор за законностью осуществления ОРД по розыску без вести пропавших лиц имеет ряд особенностей. Как уже было сказано, в некоторых случаях человек добровольно меняет место своего жительства, не уведомляя об этом родных и знакомых, что может быть вызвано нежеланием поддерживать отношения с прежним окружением. Также может иметь место несчастный случай или суицид, но иногда безвестное исчезновение человека сопряжено с нарушением его прав на жизнь, личную неприкосновенность, свободу передвижения и т. п.

Статья 2 Конституции Российской Федерации признает человека, его права и свободы высшей ценностью, которые государство обязано признавать, соблюдать и защищать. При этом отсутствие должной реакции уполномоченных оперативных служб на поступившую информацию о безвестном исчезновении лица является нарушением его прав на защиту со стороны государства и требует незамедлительного прокурорского реагирования. Дежурный органа внутренних дел не вправе отказать в приеме заявления (сообщения) о безвестном исчезновении лица по мотивам исчезновения лица на территории, обслуживаемой другим органом внутренних дел. Органы внутренних дел обязаны безотлагательно реагировать на информацию, содержащую данные о безвестном исчезновении людей, однако эта обязанность выполняется не всегда. Нередко при обращении родственников, знакомых или других лиц с сообщением о безвестном исчезновении граждан в органы полиции письменные заявления от них не принимаются, им предлагается выждать время либо самим вести поиск.

В оперативно-разыскных подразделениях ОВД МВД России широкое распространение получила порочная практика несвоевременного заведения разыскных дел либо заведения их после фактического обнаружения разыскиваемого лица и прекращения проверки по факту его безвестного исчезновения.

Анализ результатов проверок (как ведомственных, так и проведенных прокурорами) законности деятельности работников органов внутренних дел показывает, что при обращениях граждан в связи с безвестным исчезновением лиц сотрудники дежурных частей МВД России или участковые инспекторы часто под различными надуманными предлогами отказывают в принятии и регистрации таких заявлений без проведения разыскной работы либо материалы о без вести пропавших списываются в дело канцелярии без принятия соответствующих решений; также часто не выполняется требование о незамедлительном направлении сообщений прокурору о безвестном исчезновении граждан.

Непринятие оперативно-разыскным органом в пределах своих полномочий всех необходимых мер по осуществлению розыска безвестно пропавшего лица является нарушением прав человека и гражданина (пропавшего без вести в частности и общества в целом) на защиту со стороны государства и требует незамедлительного прокурорского реагирования.

При проведении оперативно-разыскных мероприятий по розыску без вести пропавших лиц права и свободы человека и гражданина могут подвергаться ограничениям только в предусмотренных законом случаях. Проведение ОРМ, сопряженных с ограничением прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции Российской Федерации, может осуществляться только на основании судебного решения.

Прокурорский надзор за соблюдением порядка выполнения оперативно-разыскных мероприятий по розыску пропавших без вести лиц осуществляется посредством изучения уполномоченным прокурором оперативно-разыскных материалов и разыскных дел и проверки соблюдения установленного в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ и ведомственными нормативными актами порядка их ведения.

Основанием для проведения первоначальных разыскных мероприятий по розыску лица, пропавшего без вести, является зарегистрированное заявление (сообщение) о его исчезновении, которое подлежит приему, регистрации и разрешению в установленном порядке.

Таким образом, оперативные дежурные дежурных частей территориальных органов МВД России обязаны принять, зарегистрировать и обеспечить проведение первоначальных разыскных мероприятий.

Сообщение о безвестном исчезновении лица подлежит приему, регистрации и разрешению в установленном порядке, независимо от давности и места исчезновения лица, наличия или отсутствия сведений о его месте жительства или пребывания, полных анкетных данных и фотографии этого лица, сведений об имевшихся ранее случаях его безвестного исчезновения.

Одновременно с приемом заявления (сообщения) оперативный дежурный выясняет обстоятельства безвестного исчезновения лица, в том числе указанные в Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц, утвержденной приказом МВД России № 38, Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 14, Следственного комитета Российской Федерации № 5 от 16 января 2015 г. (далее — Инструкция от 16 января 2015 г.).

Для проверки обстоятельств безвестного исчезновения лица, обнаружения следов преступления, выявления иных обстоятельств, имеющих значение для установления причин исчезновения, оперативный дежурный дежурной части территориального органа МВД России незамедлительно:

выясняет в ходе приема сообщения о безвестном исчезновении лица обстоятельства безвестного исчезновения лица, в том числе указанные в п. 10 Инструкции от 16 января 2015 г., с учетом требований, предусмотренных п. 11 указанной Инструкции;

информирует дежурного следователя следственного органа Следственного комитета Российской Федерации, а при его отсутствии — руководителя следственного органа Следственного комитета Российской Федерации либо его заместителя об обстоятельствах безвестного исчезновения лица, в том числе указанных в п. 10 Инструкции от 16 января 2015 г., а также о месте происшествия;

определяет состав дежурной следственно-оперативной (оперативной) группы из числа сотрудников органа внутренних дел Российской Федерации и направляет ее на место происшествия.

В случае если сообщение о безвестном исчезновении лица (за исключением сообщения, полученного из территориального

органа МВД России) поступает в следственный орган Следственного комитета Российской Федерации, то об этом незамедлительно уведомляется оперативный дежурный дежурной части соответствующего территориального органа МВД России.

О признаках совершения преступления в отношении без вести пропавшего лица могут свидетельствовать, в частности, следующие обстоятельства:

отсутствие объективных данных, указывающих на намерение без вести пропавшего лица беспричинно и на длительное время убыть в неизвестном направлении или сменить место проживания или пребывания;

отсутствие у без вести пропавшего лица заболевания, которое может обусловить его скоропостижную смерть, потерю памяти, ориентирования во времени и пространстве;

наличие по месту проживания, пребывания или нахождения без вести пропавшего лица личных документов, вещей (одежды) и денежных средств, без которых он не может обойтись в случае длительного отсутствия;

наличие у без вести пропавшего лица важных событий, участие в которых было запланировано (например, сдача экзамена, защита диссертации, медицинское обследование, служебная командировка);

наличие у без вести пропавшего лица значительных денежных средств или других ценностей, которые могли привлечь внимание преступников;

безвестное исчезновение лица с автотранспортом;

отсутствие в течение не менее трех суток сведений о судьбе и местонахождении без вести пропавшего лица (в том числе пропавшего со средствами мобильной связи);

безвестное исчезновение лица, связанное с отчуждением его имущества, а также иные обстоятельства.

Следует помнить, что приведенный в п. 10 Инструкции от 16 января 2015 г. перечень не является исчерпывающим. О признаках совершения преступления в отношении без вести пропавшего лица могут свидетельствовать иные обстоятельства с учетом местных особенностей, например оперативной обстановки, традиций, обычаев. Для выдвижения обоснованных версий безвестного исчезновения лица и вывода о наличии признаков преступления необходимо учитывать совокупность обстоятельств и их логическую взаимосвязь.

Если в ходе проведения оперативно-разыскных мероприятий, производимых в рамках разыскного дела, устанавливаются обстоятельства, предусмотренные п. 10 Инструкции от 16 января 2015 г., сотрудник оперативного подразделения органа внутренних дел Российской Федерации, осуществляющий розыск:

составляет рапорт об обнаружении признаков преступления и представляет его на регистрацию в установленном порядке;

передает сообщение о безвестном исчезновении лица вместе с материалами проверки по подследственности в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ, о чем уведомляется прокурор.

При возбуждении следователем СК России уголовного дела разыскное дело прекращается, а все оперативно-разыскные мероприятия, объявление без вести пропавшего лица в розыск проводятся в рамках оперативно-поискового дела (ДОУ-2(П)).

Если без вести пропавшее лицо не разыскано, а уголовное дело, возбужденное в связи с его исчезновением, подлежит прекращению, следователь СК России поручает органу дознания принять меры к розыску без вести пропавшего лица. При этом оперативно-поисковое дело прекращается, а орган внутренних дел Российской Федерации заводит разыскное дело.

При наличии обстоятельств, предусмотренных пп. 10, 11 Инструкции от 16 января 2015 г., следователь следственного органа СК России производит выезд на место происшествия, где осуществляет руководство следственно-оперативной группой.

Кроме того, при поступлении заявления (сообщения), содержащего признаки безвестного исчезновения человека, оперативный дежурный дежурной части территориального органа МВД России:

ориентирует на розыск по приметам лица, пропавшего без вести, наряды комплексных сил, дежурную часть вышестоящего территориального органа МВД России на региональном уровне, близлежащие дежурные части территориальных органов МВД России на районном уровне, а также территориальных органов МВД России на транспорте;

определяет состав дежурной следственно-оперативной группы или оперативной группы и обеспечивает ее выезд на место происшествия. При необходимости используется специалист-кинолог со служебной собакой, в том числе подготовленной для обнаружения трупов и человеческих останков.

Следственно-оперативная или оперативная группа проводит осмотр последнего известного местонахождения лица, пропавшего без вести, с применением криминалистической техники, собирает идентификационный материал, а также проверяет иные места его возможного нахождения.

Собранные в результате первоначальных разыскных мероприятий материалы по поручению начальника территориального органа МВД России либо его заместителя — начальника полиции — передаются для дальнейшей проверки сотруднику разыскного подразделения. При необходимости, по указанию руководства ОВД МВД России, к проведению разыскных мероприятий могут привлекаться иные сотрудники полиции и ОВД МВД России.

При установлении обстоятельств, указывающих на признаки совершения преступления в отношении лица, пропавшего без вести, материалы проверки направляются в соответствующий следственный орган СК России, о чем незамедлительно информируется прокурор.

Если без вести пропавшее лицо не обнаружено и не получены данные, указывающие на совершение в отношении его преступления, оперативное подразделение органа внутренних дел Российской Федерации принимает соответствующее решение по находящемуся в его производстве сообщению о безвестном исчезновении гражданина и не позднее 10 суток с момента регистрации заявления (сообщения) о безвестном исчезновении лица заводит разыскное дело.

Если же местонахождение пропавшего без вести лица установлено в процессе проверки заявления (сообщения) о его безвестном исчезновении, то об этом письменно уведомляется заявитель, а материалы приобщаются к номенклатурному делу территориального органа МВД России.

Основаниями для заведения разыскного дела являются:

материалы первоначальных разыскных мероприятий о лице, пропавшем без вести, в том числе поступившие из другого территориального органа МВД России;

копия постановления о прекращении уголовного дела, возбужденного по результатам проверки сообщения о преступлении, связанном с безвестным исчезновением лица, если лицо не разыскано, с приложением материалов, необходимых для заведения разыскного дела.

Разыскное дело заводится территориальным органом МВД России, на территории обслуживания которого установлено последнее местонахождение лица, пропавшего без вести.

Разыскное дело в отношении лица, пропавшего без вести, не заводится:

если лицо пропало при очевидных обстоятельствах (при несчастном случае, катастрофе природного или техногенного характера), подтвержденных показаниями очевидцев либо техническими средствами фото-, видеофиксации, но тело (останки) человека не удалось обнаружить, в связи с чем опознавательные карты направляются для постановки такого лица на учет в ИЦ ГУ МВД России и ГИАЦ МВД России с отметкой «Без заведения разыскного дела»;

местонахождение лица не установлено, но получены достоверные данные о том, что отсутствие лица не является следствием безвестного исчезновения (имеется официальное свидетельство о смерти разыскиваемого лица либо разыскиваемое лицо продолжает общаться с родственниками и знакомыми и т. п.);

лицо уже объявлено в розыск по подозрению (обвинению) в совершении преступления или как лицо, пропавшее без вести. В этом случае материалы подлежат направлению инициатору розыска. Если розыск скрывшегося лица осуществлялся по сигнальной системе, то материал для объявления в розыск изымается из накопительного разыскного дела и незамедлительно заводится разыскное дело. Поступивший материал для объявления в розыск лица как пропавшего без вести приобщается к материалам разыскного дела;

по результатам проверки сообщения о безвестном отсутствии лица возбуждено уголовное дело, в связи с чем его розыск ведется в рамках ДОУ-2(П), т. е. посредством осуществления оперативно-разыскной деятельности по раскрытию преступления. В этом случае сотрудники разыскных подразделений оказывают содействие сотрудникам иных подразделений уголовного розыска в организации и проведении мероприятий в рамках ДОУ-2(П), в том числе по своевременному объявлению федерального розыска.

Разыскные дела учитываются в «Журнале учета разыскных дел, дел по установлению личности неопознанного трупа и дел по установлению личности лица, которое по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может сообщить сведения о себе» разыскного подразделения территориального органа

МВД России, ведущего разыскную работу. Номера разыскных дел выделяются соответствующим ИЦ ГУ МВД России.

Для заведения разыскного дела на лицо, пропавшее без вести, сотрудник разыскного подразделения выносит постановление о заведении разыскного дела и разрабатывает план ОРМ, который согласовывается с руководителем подразделения уголовного розыска и утверждается начальником соответствующего территориального органа МВД России либо его заместителем — начальником полиции.

Одновременно с заведением разыскного дела сотрудником разыскного подразделения выносится постановление об объявлении федерального розыска, заполняется и подписывается статистическая карточка на объявление розыска (установление личности). Постановление подписывается непосредственным руководителем подразделения уголовного розыска и утверждается начальником соответствующего территориального органа МВД России или его заместителем, ответственным за деятельность подразделений, осуществляющих ОРД. Статистическая карточка также подписывается руководителем подразделения уголовного розыска территориального органа МВД России. Также заполняется опознавательная карта.

О заведении разыскного дела или об отказе в его заведении с указанием причин отказа письменно уведомляется заявитель.

В целях установления местонахождения лица, пропавшего без вести, сотрудником разыскного подразделения осуществляется весь комплекс соответствующих мероприятий по розыску пропавшего.

Разыскное дело в отношении лица, пропавшего без вести, прекращается при наличии одного из следующих оснований:

документально подтвержденного факта установления его местонахождения;

документально подтвержденного факта его смерти (за исключением случая признания по решению суда его безвестно отсутствующим или умершим), основанного на результатах проверки по базе данных дактилоскопической информации или Федеральной базы данных геномной информации (ФБДГИ), проведения молекулярно-генетических исследований;

истечения 10 лет со дня заведения разыскного дела, если в ходе розыска исчерпаны все возможности по обнаружению лица, пропавшего без вести (с возможностью возобновления розыска при вновь открывшихся обстоятельствах, по рапорту сотрудника территориального органа МВД России);

возбуждения уголовного дела по обстоятельствам, связанным с безвестным исчезновением лица;

объявления лица, пропавшего без вести, в розыск как скрывшегося лица.

Постановление о прекращении разыскного дела и постановление о прекращении федерального розыска выносятся и подписываются сотрудником разыскного подразделения в течение трех рабочих дней после установления местонахождения лица, пропавшего без вести, либо идентификации трупа (останков тела).

Постановление о прекращении разыскного дела согласовывается с руководителем подразделения уголовного розыска и утверждается начальником территориального органа МВД России либо его заместителем — начальником полиции.

Постановление о прекращении федерального розыска также подписывается непосредственным руководителем сотрудника разыскного подразделения и утверждается начальником территориального органа МВД России или его заместителем, ответственным за деятельность подразделений, осуществляющих ОРД, и в течение трех рабочих дней с момента его утверждения представляется вместе с соответствующей статистической карточкой в ИЦ ГУ МВД России.

О прекращении розыска лица, пропавшего без вести, в течение суток письменно уведомляется заявитель.

Сотрудник разыскного подразделения в течение пяти рабочих дней с момента предоставления в ИЦ ГУ МВД России документов о прекращении федерального розыска проверяет их исполнение путем санкционированного удаленного доступа к соответствующим базам данных.

После внесения в информационную систему оперативно-разыскной информации соответствующих сведений прекращенное разыскное дело в срок от 10 дней до одного месяца с даты прекращения разыскного дела сдается в архив территориального органа МВД России на районном уровне, о чем производится отметка в соответствующем журнале учета разыскных дел. Дело хранится в течение 10 лет, после чего уничтожается в установленном порядке.

О заведении разыскного дела выносится постановление, которое утверждается руководителем городского, районного органа внутренних дел. Одновременно с вынесением указанного постановления составляются и рассылаются в соответствующие службы (ИЦ ГУ МВД России и ГИАЦ МВД России, ОВД МВД

России по месту получения разыскиваемым паспорта, отдел ЗАГС по месту рождения разыскиваемого) в необходимом количестве экземпляров разыскные карточки, сторожевой листок, статистическая карточка, информационно-поисковая карта на разыскиваемого, опознавательная карта.

Осуществляя розыск без вести пропавших лиц, уполномоченные на то органы могут принимать следующие решения:

о заведении разыскного дела;

производстве оперативно-разыскных мероприятий;

приостановлении разыскного дела;

прекращении разыскного дела.

При этом принятие каждого из перечисленных решений может сопровождаться нарушением норм Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ и ведомственных инструкций, регламентирующих основания и порядок их принятия.

При проверке законности и обоснованности принятия решения о заведении разыскных дел в связи с безвестным исчезновением лица необходимо устанавливать наличие:

в материалах разыскного дела заявления или сообщения о пропавшем без вести;

постановления о заведении разыскного дела, утвержденного руководителем ОВД МВД России;

утвержденного руководителем ОВД МВД России постановления об объявлении лица, пропавшего без вести, в федеральный розыск;

регистрации конкретного разыскного дела в журнале регистрации разыскных дел с присвоением номера разыскного дела.

Среди основных нарушений, допускаемых при осуществлении розыска без вести пропавших лиц, можно назвать безосновательное заведение разыскного дела с целью искусственного улучшения показателей работы лиц, заведение разыскных дел после фактического обнаружения разыскиваемого лица и прекращения проверки по факту его безвестного исчезновения. Также разыскное дело может быть заведено без достаточных на то оснований, преждевременно, в срок до 10 суток, когда дежурной частью органа внутренних дел не выполнен весь комплекс первоначальных разыскных мероприятий, направленных на установление местонахождения пропавшего без вести лица.

Разыскное дело может быть заведено ошибочно, когда розыск пропавшего без вести лица — потерпевшего — должен проводиться в рамках оперативно-поискового дела.

Особенности проверки законности и обоснованности принятия решения о производстве оперативно-разыскных мероприятий по разыскному делу в связи с безвестным исчезновением лица аналогичны особенностям проверки разыскного дела о розыске преступника. Кроме того, необходимо проверять своевременность, законность и обоснованность объявления федерального розыска и принятия в связи с этим комплекса необходимых мер по розыску без вести пропавшего лица.

При проверке *законности и обоснованности приостановления разыскных дел, заведенных в связи с безвестным исчезновением лица,* необходимо устанавливать:

наличие в материалах разыскного дела постановления о его приостановлении;

обоснованность приостановления розыска.

В соответствии с требованиями соответствующих инструкций об организации и тактике разыскной работы органов внутренних дел по истечении пяти лет, если исчерпаны все возможности для обнаружения без вести пропавшего, по мотивированному постановлению, утверждаемому руководителем ОВД МВД России, производство по делу может быть приостановлено. При этом учетные документы и разыскное дело продолжают находиться в картотеках адресного бюро, ИЦ МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации и ГИАЦ МВД России в течение 10 лет. Приостановленные дела не учитываются в статистической отчетности как находящиеся в производстве.

При вновь открывшихся обстоятельствах розыск возобновляется и разыскное дело ставится на учет.

При проверке *законности и обоснованности прекращения разыскных дел, заведенных в связи с безвестным исчезновением лица,* необходимо устанавливать:

наличие в материалах разыскного дела постановления о его прекращении;

наличие в материалах разыскного дела постановления о прекращении федерального розыска, ранее объявленного в отношении лица, пропавшего без вести;

обоснованность прекращения розыска;

наличие в материалах разыскного дела объяснения разысканного лица или иных документов, подтверждающих достоверность его обнаружения.

В соответствии с требованиями соответствующих инструкций об организации и тактике разыскной работы органов внутренних дел при наличии оснований выносится постановление о прекращении разыскного дела, утверждаемое руководителем органа внутренних дел. При этом типичным является нарушение, когда, несмотря на принятие решения о прекращении розыска, не выносится постановление о прекращении разыскных дел.

Основанием прекращения разыскного дела является:

розыск лица;

выявление факта необоснованного заведения разыскного дела;

окончание десятилетнего срока со времени объявления в розыск без вести пропавшего (без возбуждения уголовного дела).

Наиболее часто основанием для прекращения разыскных дел являются заявления родственников о необходимости прекращения розыска в связи с возвращением пропавших либо в связи с тем, что о местонахождении пропавших им стало известно от знакомых либо из телефонного разговора с разыскиваемым. При этом сотрудниками полиции меры к проверке доводов заявлений не принимаются, лица об обстоятельствах своего исчезновения не опрашиваются, места их нахождения не проверяются. Разыскные дела прекращаются без достоверного установления места нахождения разыскиваемого лица.

Аналогичным образом строится работа ОРО по розыску несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; несовершеннолетних, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа; лиц, уклоняющихся от исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия; лиц, уклоняющихся от недобровольной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства.

В случае задержания лица, уклоняющегося от недобровольной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства, оперативный дежурный дежурной части территориального органа МВД России обязан вызвать медицинский персонал, участвующий в оказании психиатрической помощи, и передать разысканного в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях.

Глава 3.7

Особенности прокурорского надзора за законностью проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий, направленных на установление личности по неопознанным трупам и лиц, которые по состоянию здоровья или возрасту не могут сообщить о себе сведения

Под термином «установление личности» понимается самостоятельное направление разыскной работы по идентификации неопознанных трупов и лиц, которые по состоянию здоровья или возрасту не могут сообщить о себе сведения, осуществляемой ОВД МВД России с целью отождествления личности по совокупности признаков путем сравнительного их исследования.

В следственной и судебной практике также осуществляется идентификация личности подвергающихся уголовному преследованию лиц в целях обеспечения возможности быстрого раскрытия преступлений и розыска преступников.

В последнее время широкое распространение приобретают биометрические технологии идентификации личности, использующие физиологические параметры человека: отпечатки пальцев, радужную оболочку глаз, формы ладони и лица, запах и т. д. Развитие данной области знаний привело к появлению таких понятий, как «биометрические данные» и «цифровая идентификация личности».

Установление личности по неопознанным трупам, больных и детей, которые по состоянию здоровья или возрасту не могут сообщить о себе сведения, осуществляется во исполнение конституционных требований об охране законных прав и интересов граждан, законов России, подзаконных актов и регламентируется соответствующими ведомственными актами МВД России.

Установление личности могут осуществлять не только оперативные подразделения органов внутренних дел, но и сотрудники других служб. В территориальных органах внутренних дел разыскную работу по установлению личности выполняют подразделения полиции. Ведущая роль в разыскной работе ОВД МВД России по установлению личности возлагается на аппараты уголовного розыска, где она производится с использованием научно-технических, антропологических, медико-криминалистических, оперативно-разыскных средств и методов с привлече-

нием для этих целей экспертов: криминалистов, судебных медиков, психиатров, а также художников-криминалистов и других специалистов.

Поступающая в ОВД МВД России информация об обнаружении неопознанных трупов, больных и детей, которые не могут сообщить о себе личные данные, регистрируется в книге учета заявлений и сообщений о преступлениях и докладывается руководству. В обязанности дежурного по ОВД МВД России входит обеспечение надлежащего реагирования на полученную информацию.

Если идентифицировать неопознанный труп не представилось возможным, то не позднее 10 календарных дней с момента его обнаружения территориальным органом МВД России на районном уровне либо заводится дело по установлению личности по неопознанному трупу, либо собранный материал проверки направляется по территориальности в территориальный орган МВД России на районном уровне по месту его обнаружения.

Основанием для заведения дела по установлению личности по неопознанному трупу являются материалы первоначальных мероприятий по идентификации неопознанного трупа, в том числе полученные из другого территориального органа МВД России.

Заведение дела по установлению личности по неопознанному трупу относится к компетенции сотрудника разыскного подразделения, который выносит постановление о заведении дела по установлению личности по неопознанному трупу и разрабатывает план ОРМ, который согласовывается с руководителем подразделения уголовного розыска и утверждается заместителем начальника территориального органа МВД России на районном уровне — начальником полиции.

Дело по установлению личности по неопознанному трупу учитывается в «Журнале учета разыскных дел, дел по установлению личности по неопознанным трупам и дел по установлению личности лиц, которые по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могут сообщить сведения о себе» подразделения территориального органа МВД России на районном уровне, ведущего разыскную работу. Номера указанных дел выделяются ИЦ ГУ МВД России.

В деле по установлению личности по неопознанному трупу должны содержаться следующие документы: опись; постановление о заведении дела по установлению личности по неопознан-

ному трупу; план идентификационных мероприятий; сообщение об обнаружении трупа; протокол осмотра места происшествия (обнаружения) неопознанного трупа (или копия); отдельное следственное поручение; фотоснимки неопознанного трупа, его особых примет и одежды; опознавательная и дактилоскопическая карты, информация о постановке дактилоскопической карты и ДНК-профиля неопознанного трупа на соответствующие учеты; описание примет внешности по методу словесного портрета; описание одежды, предметов, документов, имевшихся при обнаруженном трупе; копии материалов опроса лиц, его обнаруживших; документ, подтверждающий постановку генетической информации по трупу на учет в ФБДГИ; иные материалы, имеющие отношение к делу.

Дело по установлению личности по неопознанному трупу прекращается по одному из следующих оснований:

в связи с отождествлением личности;

по истечении 10 лет с даты заведения дела по установлению личности по неопознанному трупу.

К предмету проверки на рассматриваемом участке надзорной деятельности уполномоченного прокурора следует отнести законность деятельности дежурных частей территориальных органов МВД России и следственно-оперативных групп.

При поступлении в дежурную часть территориального органа МВД России сообщения (заявления) о необходимости принятия мер по идентификации лица, которое по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может сообщить сведения о себе, оперативный дежурный обязан принять и зарегистрировать сообщение в порядке, предусмотренном Приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736.

Собранный материал проверки по идентификации лица, неспособного сообщить сведения о себе, рассматривается начальником территориального органа МВД России либо его заместителем — начальником полиции — и поручается сотруднику разыскного подразделения, который продолжает осуществлять первоначальные идентификационные мероприятия, направленные на установление личности, обстоятельств происшествия, наличия или отсутствия признаков преступления в отношении идентифицируемого лица.

По истечении 10 календарных дней с момента получения сообщения (заявления) о необходимости принятия мер по идентификации лица, неспособного сообщить сведения о себе, терри-

ториальным органом МВД России на районном уровне собранный материал проверки незамедлительно направляется в территориальный орган МВД России на районном уровне по месту нахождения этого лица.

В случае перевода лица из одной медицинской организации в другую территорией обнаружения является территория, откуда он был доставлен в первую из этих медицинских организаций.

Основанием для заведения дела по установлению личности лица, которое по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может сообщить сведения о себе, являются материалы первоначальных мероприятий по идентификации лица, в том числе поступившие из другого территориального органа МВД России.

Для заведения дела по установлению личности лица, неспособного сообщить сведения о себе, сотрудник разыскного подразделения выносит постановление о заведении дела по установлению личности лица, неспособного сообщить о себе сведения, и разрабатывает план ОРМ, который согласовывается с руководителем подразделения уголовного розыска и утверждается заместителем начальника территориального органа МВД России на районном уровне — начальником полиции.

Дело по установлению личности лица, неспособного сообщить сведения о себе, учитывается в «Журнале учета разыскных дел, дел по установлению личности по неопознанным трупам и дел по установлению личности лиц, которые по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могут сообщить сведения о себе» разыскного подразделения территориального органа МВД России, ведущего разыскную работу. Номера указанных дел выделяются соответствующим ИЦ ГУ МВД России.

В деле по установлению личности лица, неспособного сообщить сведения о себе, находятся следующие основные документы: опись; постановление о заведении дела по установлению личности лица, которое по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может сообщить сведения о себе; план идентификационных мероприятий; сообщение о необходимости принятия мер по идентификации лица, которое по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может сообщить сведения о себе; медицинские документы, полученные на основании соответствующего запроса; фотоснимки обнаруженного лица, его особых примет и одежды; опознавательная и дактилоскопическая

карты, а также справка о постановке дактилоскопической карты и ДНК-профиля идентифицируемого лица на соответствующие учеты; описание примет внешности по методу словесного портрета; описание одежды, предметов, документов, имевшихся при указанном лице.

В срок не позднее двух месяцев с даты поступления сообщения о необходимости принятия мер по идентификации лица сотрудником разыскного подразделения два экземпляра опознавательной карты с обязательным приложением фотографии идентифицируемого лица в установленном порядке направляются в ИЦ ГУ МВД России. Копии опознавательной карты должны приобщаться к материалам дела по установлению личности идентифицируемого лица и направляться в соответствующее БРНС территориального органа МВД России на региональном уровне.

Если в ходе проведения идентификационных мероприятий получены данные о возможном сходстве идентифицируемого лица с другим лицом, незамедлительно проводится работа по идентификации.

Дело по установлению личности лица, которое по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может сообщить сведения о себе, прекращается по одному из следующих оснований:

в связи с идентификацией личности;

по истечении 10 лет с момента заведения дела.

Указанные дела в течение трех рабочих дней с момента идентификации личности прекращаются сотрудником на основании вынесенного и подписанного постановления о прекращении дела по установлению личности и согласовывается с руководителем уголовного розыска, после чего утверждается начальником территориального органа МВД России либо его заместителем — начальником полиции.

Указанное дело хранится в течение пяти лет с даты вынесения постановления о прекращении дела, после чего уничтожается в установленном порядке.

Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность по розыску лиц, которые не могут сообщить сведения о себе по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам, по своему содержанию аналогичен прокурорскому надзору за розыском преступников и без вести пропавших лиц и подробно рассмотрены выше.

Глава 3.8

Методические рекомендации по проведению прокурорских проверок законности проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий при осуществлении разыскной работы

При проведении проверок законности ОРД по разыскным делам необходимо учитывать, что разыскное дело заводится с целью установления местонахождения лиц, скрывшихся от уголовного преследования, а также с целью установления местонахождения лиц, пропавших без вести, или лиц, утративших родственные связи. Порядок ведения указанных видов разыскных дел и осуществления розыска лиц названных категорий регламентируется соответствующими инструкциями органов внутренних дел.

Большинством прокуратур субъектов Российской Федерации разработаны указания, затрагивающие вопросы организации прокурорского надзора за оперативно-разыскной деятельностью, направленной на розыск лиц, совершивших преступления и скрывшихся от органов дознания, следствия и суда.

Предлагаемая этими указаниями методика осуществления надзора предполагает ведение журналов учета разыскных дел в отношении лиц, совершивших преступления и скрывшихся от органов дознания, следствия и суда.

При этом сотруднику прокуратуры, осуществляющему надзор за следствием и дознанием в ОВД МВД России, предписывается контролировать направление следственными органами и органами дознания постановлений о розыске подозреваемых и обвиняемых в разыскное подразделение ОВД МВД России, предоставляя сотруднику, осуществляющему надзор за оперативно-разыскной деятельностью, сведения о приостановленных уголовных делах в связи с розыском обвиняемых и подозреваемых и направленных постановлениях в разыскное подразделение ОВД МВД России.

Сотруднику прокуратуры, участвующему в рассмотрении уголовных дел судами, предписывается контролировать направление судом в соответствии с ч. 2 ст. 238 УПК РФ постановлений о розыске прокурору района для организации розыска в течение не более 10 суток вне зависимости от срока кассационного обжалования, предоставляя сотруднику, осуществляющему надзор за оперативно-разыскной деятельностью, сведения о приостановленных уголовных делах в связи с розыском под-

судимых и направленных судом постановлениях о розыске по мере их поступления.

В случае превышения указанного срока прокурор района обязан принимать меры к получению из суда соответствующих материалов, необходимых для обеспечения розыска.

Сотруднику прокуратуры, осуществляющему надзор за оперативно-разыскной деятельностью, предписывается незамедлительно направлять поступившие из суда постановления о розыске в разыскное подразделение ОВД МВД России.

Кроме того, предписывается:

а) ежемесячно истребовать сведения обо всех уголовных делах, приостановленных за проверяемый период в связи с розыском подозреваемых, обвиняемых и подсудимых, у органов дознания, СУ УВД МВД России, СО СУ СК России по субъекту Российской Федерации и районного суда. Указанные сведения должны содержать номер и дату возбуждения уголовного дела, дату и основание его приостановления, дату направления постановления об объявлении в розыск в соответствующий орган.

При получении данных сведений следует организовывать проведение сверки заведенных разыскных дел с приостановленными уголовными делами органа дознания, СУ УВД МВД России, СО СУ СК России по основаниям, предусмотренным п. 2 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, а также с уголовными делами, приостановленными судом по основаниям, предусмотренным п. 1 ч. 1 ст. 238 УПК РФ, и направленными органами дознания, следствия и судом постановлениями о розыске. В ходе сверки в обязательном порядке должны изучаться материалы разыскных дел данной категории. По результатам сверки составляются соответствующие акты, которые концентрируются в отдельном наряде прокуратуры района.

При проверке разыскных дел следует устанавливать своевременность их заведения, объявления разыскиваемого в федеральный розыск, полноту и качество проведения первоначальных разыскных мероприятий, комплекса мероприятий, предусмотренных ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, а также состояние ведомственного контроля и качество организации работы по розыску преступников.

В случае необходимости по результатам изучения разыскных дел нужно подготовить письменные требования и поручения в адрес начальника подразделения уголовного розыска территориального органа МВД России на районном уровне о производстве оперативно-разыскных мероприятий;

б) систематически проверять в порядке контроля исполнение требований и поручений по разыскным делам, заведенным в предыдущий месяц;

в) в десятидневный срок организовывать проверку законности прекращения разыскных дел рассматриваемой категории. При наличии оснований принимать исчерпывающие меры прокурорского реагирования, предусмотренные Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1;

г) ежеквартально представлять в прокуратуру субъекта Российской Федерации результаты надзорной деятельности на данном направлении с указанием количества проверенных разыскных дел, внесенных требований, представлений, привлеченных по ним к дисциплинарной ответственности лиц, примерами характерных нарушений закона, отражая эти сведения в докладной записке;

д) не реже одного раза в полугодие на проводимых координационных или межведомственных совещаниях обсуждать вопросы эффективности оперативно-разыскной деятельности по розыску лиц, совершивших преступления, ее недостатки и упущения, вырабатывать конкретные меры по активизации работы. Заслушивать руководителей полиции, отделов уголовного розыска и ОРО (ОСО) РУВД МВД России по данным вопросам.

Периодичность осуществления прокурорских проверок должна определяться с учетом имеющихся нарушений. При проведении такой проверки необходимо обращать внимание на следующие обстоятельства:

проведены ли проверки по учетам задержанных и арестованных, медицинских учреждений, вытрезвителей, приемников-распределителей, спецприемников и других учреждений;

использовались ли криминалистические учеты, современные методики и средства автоматизированных сравнительных исследований, проверки и сопоставления по неопознанным трупам. При этом нужно иметь в виду, что работники органов внутренних дел при розыске скрывшихся преступников должны в необходимых случаях использовать возможности автоматизированных информационно-поисковых систем оперативного назначения, функционирующих в ГИАЦ МВД России: АИПС «ВР-оповещение» (осуществляется учет преступников, разыскиваемых по искам предприятий и организаций, а также неплательщиков алиментов, пропавших без вести) и АИПС «Опозна-

ние» (обеспечивает централизованный сбор информации о таких объектах учета, как неопознанные трупы, неизвестные больные и дети);

ориентированы ли по приметам наряды патрульно-постовой и других служб органов внутренних дел;

опрошены ли все лица, которые могут сообщить представляющие интерес сведения по обстоятельствам безвестного исчезновения (члены семьи, знакомые, соседи, сослуживцы; граждане, с которыми скрывшийся преступник имел контакты в день исчезновения или незадолго до этого, и т. д.);

полно ли выяснены при опросах обстоятельства, при которых разыскиваемое лицо скрылось;

имел ли разыскиваемый при себе документы, ценности, деньги; какая одежда была на нем и т. д.;

осмотрено ли жилище или место последнего пребывания разыскиваемого;

произведен ли тщательный осмотр этих объектов, присутствовали ли при этом понятые;

участвовали ли в осмотре нужные специалисты, применялись ли необходимые технические средства;

направлены ли соответствующие поручения, ориентировки и т. д. в другие территориальные, транспортные органы внутренних дел;

объявлен ли федеральный или международный розыск при наличии имеющихся оснований;

как выполняются поручения других органов о проведении необходимых мероприятий по розыску скрывшихся преступников.

В ряде прокуратур субъектов Российской Федерации для удобства осуществления проверки разыскных дел была разработана форма справки о результатах проверки разыскных дел. Для заполнения такой справки уполномоченный прокурор в полном объеме должен проверить исполнение закона о соблюдении прав и свобод граждан, порядка проведения ОРМ и принятия решений по разыскному делу при осуществлении розыска скрывшихся преступников.

Указанные справки по окончании проверки хранятся в нарядах и в дальнейшем позволяют оценить качество и объем работы, проведенной уполномоченным прокурором по данному направлению надзора.

Примерный образец

Справка
о результатах проверки разыскного дела №__ ,
заведенного по факту розыска лица, скрывшегося
от дознания, следствия, суда или исполнения приговора

_____

(фамилия, имя, отчество)

Дата проверки		
Проверяемый орган (осуществляющий розыск)		
Инициатор розыска		
Дата заведения РД		
Характер и тяжесть преступления (ст. УК РФ), в совершении которого подозревается, обвиняется либо за совершение которого осуждено скрывшееся лицо		
Обоснованность заведения РД		
Соответствие даты заведения ДОУ	дате, указанной в журнале учета разыскных дел, дате заведения РД, указанной в постановлении	
	не превышен ли десятидневный срок заведения РД после объявления скрывшегося лица в розыск	
Обоснованность и своевременность объявления в федеральный и межгосударственный розыск — одновременно с заведением РД		
Обоснованность и своевременность объявления в международный розыск		
Соблюдение прав и свобод человека и гражданина при проведении ОРМ по ДОУ (ст. 5 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, ст. 29 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1)	наличие ОРМ, требующих судебного решения, и наличие соответствующих решений суда	
	наличие неотложных ОРМ, ограничивающих права и свободы граждан	
	соблюдение сроков проведения оперативно-технических мероприятий, ограничивающих права и свободы граждан, по соответствующим решениям суда	
	выявление незаконных судебных решений, разрешающих проведение ОРМ, ограничивающих права и свободы граждан	
Соблюдение установленного порядка проведения ОРМ (ст. 6—9 Федерального закона от 12 августа 1995 г.	проверка соответствия вида ОРМ установленному в Законе	
	наличие оснований для проведения ОРМ	

№ 144-ФЗ, ст. 29 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1)	соблюдение условий проведения отдельных ОРМ	
Законность решений, принимаемых по ДОУ и при проведении отдельных ОРМ (ст. 6—10 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, ст. 29 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1)	законность заведения, приостановления, прекращения ДОУ	
	наличие постановлений, утвержденных руководителями ОРО, и распоряжений руководителей ОРО о проведении отдельных ОРМ	
Активность проведения ОРМ и принятие всех возможных мер для решения задач ОРД (ст. 2, 14 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ)	наступательность оперативной работы и отсутствие волокиты по ДОУ	
	дата проведения последнего ОРМ и период бездействия на момент проверки	
	установлены ли и отработаны ли преступные и иные связи разыскиваемого, места его возможного пребывания и т. п.	
	все ли необходимые ОРМ, предусмотренные ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, проводились в рамках проверяемого ДОУ	
Наличие ведомственного контроля (ст. 22 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ)	проверял ли ДОУ руководитель органа, осуществляющего ОРД	
	какие указания руководителем давались, выполнены ли они и в каком объеме	
	каким образом руководитель отреагировал на невыполнение указаний	
	количество заслушиваний сотрудников о результатах работы по ДОУ	
Наличие актов прокурорского реагирования по данному делу (вид, дата вынесения и результат рассмотрения)		
Примечания		

Прокурор _____

Для выявления нарушений при учете, регистрации и рассмотрении заявлений и сообщений о безвестном исчезновении граждан прокурору нужно получить необходимые сведения из соответствующих учреждений, а также провести сверки по учетам органов внутренних дел.

Целесообразно получить сведения (за определенный период):

из специальных учебно-воспитательных учреждений, детских приемников-распределителей — о самовольно ушедших несовершеннолетних;

домов инвалидов и престарелых — о покинувших без ведома администрации;

медицинских учреждений — об оставлении их больными по неизвестным причинам;

органов социальной защиты — об одиноких пенсионерах, не получавших пенсии длительный период времени по неизвестным причинам;

жилищных органов — об одиноких гражданах, проживавших в приватизированных, кооперативных и коммунальных квартирах и выбывших из них;

паспортных столов — о гражданах, выбывших с приватизированной жилплощади в связи с ее отчуждением;

органов здравоохранения — об одиноких психически больных, страдающих хроническим алкоголизмом, и лицах, направленных в дома престарелых;

нотариальных контор — о выданных доверенностях на сделки с жилплощадью, договорах передачи, купли, продажи жилых помещений;

моргов — об актах вскрытия и экспертизах неопознанных трупов;

а также в дирекциях кладбищ — о захоронении неопознанных трупов.

Этот примерный перечень учреждений может быть дополнен при организации проверки с учетом местных условий.

В соответствующем органе внутренних дел необходимо выяснить, все ли заявления и сообщения о безвестном отсутствии граждан или утрате родственных связей зарегистрированы, составлен ли протокол заявления. Если в графе о результатах разрешения заявления имеется ссылка на отказ в возбуждении уголовного дела, нужно проверить данные журнала учета материалов об отказе в возбуждении дел.

Кроме того, необходимо проверить:

рабочие тетради дежурного;

журналы учета поступающих и исходящих телеграмм, жалоб граждан, ведомственной переписки;

журналы выездов на места происшествий;

книгу рапортов дежурного;

наряды суточных сводок о происшествиях.

В последующем полученные сведения нужно будет сопоставить между собой. Такое сопоставление удобнее всего проводить путем ведения (самим прокурором, его заместителем или помощником — в зависимости от распределения обязанностей) соответствующих журналов[35].

Сотрудник прокуратуры ежедневно на основании суточных сводок о происшествиях вносит в указанный журнал сведения о поступивших сообщениях о безвестном исчезновении граждан, ход проверки по которым берет на контроль.

При поступлении из разыскного подразделения уголовного розыска территориального органа МВД России на районном уровне УМВД района либо из СО СУ СК России материалов для их направления по территориальности прокурор обязан в течение трех дней с момента поступления их в прокуратуру проверять обоснованность принятого решения.

Также прокурор должен ежемесячно обобщать сведения о поступивших заявлениях и сообщениях о безвестном исчезновении граждан и обнаружении трупов неустановленных граждан, производить сверки с книгами КУСП отделов полиции, заведенными сотрудниками оперативно-разыскных отделов разыскными делами, данными журналов учета сообщений о преступлениях, по результатам сверок составлять соответствующие акты, копии которых представлять в соответствующие подразделения по надзору за законностью ОРД прокуратуры субъекта Российской Федерации.

В процессе сверок уполномоченный прокурор должен изучать дела указанных категорий с целью установления фактов своевременности их заведения и полноты проводимых оперативно-разыскных мероприятий. При выявлении ненадлежащей разыскной работы уполномоченные прокуроры обязаны принять меры к активизации розыска путем направления в ОРО соответствующих требований или актов прокурорского реагирования, рассмотрение которых необходимо брать на контроль.

---

[35] Никитин Е. Л., Дытченко Г. В. Указ. соч. С. 238, 239.

В некоторых регионах используется метод, при котором в ходе проверок разыскных дел по фактам безвестного исчезновения граждан уполномоченный прокурор должен получать дополнительные сведения от заявителей и родственников безвестно пропавшего о местонахождении последнего. Не оспаривая возможности получения таких объяснений уполномоченным прокурором, полагаем, что в данном случае на прокурора возлагаются не свойственные ему обязанности по осуществлению ОРД. Считаем, что прокурор, проверяющий разыскное дело о без вести пропавшем лице, в случае возникновения у него сомнений в полноте полученной от родственников и знакомых разыскиваемого информации должен потребовать от руководства ОРО организации дополнительных разыскных мероприятий, не вмешиваясь в их проведение.

Периодичность проверок разыскных дел о без вести пропавших лицах аналогична рекомендуемой выше периодичности проверок разыскных дел на скрывшихся преступников.

С учетом складывающейся практики особое внимание в процессе проверки прокурору следует обращать на выполнение подразделениями полиции, не уполномоченными на осуществление ОРД, необходимых первичных разыскных мероприятий в срок до 10 суток (в случаях когда в этот срок местонахождение гражданина не установлено, материалы с принятым по ним начальником соответствующего ОВД решением передаются в полицию; материалы проверки, свидетельствующие о криминальном характере исчезновения, передаются в полицию незамедлительно). Нередко подразделениями полиции, не уполномоченными осуществлять ОРД, первичные разыскные мероприятия не проводятся и никакие материалы в отдел уголовного розыска не передаются.

При осуществлении надзора прокурору следует обращать внимание:

1) на принятие решения по сообщениям о без вести пропавших (как свидетельствуют результаты проверок, по материалам о безвестном исчезновении нередко не принимаются решения в порядке ст. 144, 145 УПК РФ);

2) соблюдение срока принятия решений (нарушение срока при вынесении постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела по фактам безвестного исчезновения граждан стало системой в деятельности органов внутренних дел);

3) соответствие принятых решений об отказе в возбуждении уголовного дела материалам проверки.

Сообщение о безвестном исчезновении гражданина не равнозначно сообщению о совершенном или подготовленном преступлении, так как в первом обычно нет данных, указывающих на совершение преступления в отношении без вести пропавшего, поэтому заявление или сообщение об исчезнувшем лице формально не является поводом к возбуждению уголовного дела. Достаточным основанием для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по материалам проверки о безвестном исчезновении могут быть следующие признаки, прямо или косвенно указывающие на то, что без вести пропавший стал жертвой преступления:

отсутствие данных о намерении уехать, причин для сокрытия от близких своего отъезда либо ухода из дома на длительное время, наличие личных документов и вещей, без которых человек не может обойтись в случае длительного отсутствия;

малолетний возраст пропавшего, отсутствие заболевания, которое может обусловить скоропостижную смерть, потерю памяти, ориентировки во времени или пространстве;

исчезновение с автотранспортом или крупной суммой наличных денег, ценностей;

постоянные конфликты в семье, угрозы в адрес исчезнувшего лица, преступные связи;

противоречивые объяснения и нелогичное поведение тех, кто контактировал с пропавшим перед исчезновением;

обнаружение в ходе розыска следов, получение иных сведений, свидетельствующих о возможном совершении преступления;

4) фактическое заведение разыскных дел;

5) соблюдение срока заведения разыскного дела.

Разыскные дела нередко заводятся с нарушением установленного соответствующими инструкциями ОВД МВД России срока. Прокурору следует иметь в виду, что разыскное дело на без вести пропавшее лицо заводится органом внутренних дел, на территории обслуживания которого достоверно установлено последнее место пребывания (нахождения) разыскиваемого. Это правило распространяется на лиц, пропавших без вести в пу-

ти следования железнодорожным, водным, воздушным или автомобильным транспортом.

Если в процессе осуществления розыска будет достоверно установлено иное место последнего пребывания разыскиваемого, розыск в установленном порядке может быть перепоручен органу внутренних дел, обслуживающему данную территорию. Этот вопрос о перепоручении розыска в пределах России решается МВД России;

6) законность прекращения розыска.

Форма справки о результатах проверки разыскного дела, заводимого в связи с безвестным исчезновением лица, аналогична справке, составляемой при проверке разыскного дела, заводимого по розыску скрывшегося преступника[36].

При осуществлении надзора за исполнением законов при осуществлении разыскной работы по установлению личности сотрудник прокуратуры ежедневно на основании ежесуточных сводок о происшествиях вносит в соответствующий журнал сверок сведения о поступивших сообщениях о неопознанных трупах, больных и детях, ход проверки по которым берет на контроль[37]. Периодичность сверок, а также проверок дел об установлении личности аналогична рекомендуемой выше периодичности проверок разыскных дел.

При осуществлении надзора прокурору следует обращать внимание:

1) на принятие в порядке ст. 144, 145 УПК РФ решения по сообщениям об обнаружении неопознанного трупа, больного или ребенка;

2) соблюдение срока принятия решений, указанных в п. 1;

3) законность и обоснованность принятых решений об отказе в возбуждении уголовного дела;

4) фактическое заведение дел об установлении личности;

5) соблюдение срока заведения ДУЛ;

6) законность прекращения работы по ДУЛ.

---

[36] Никитин Е. Л., Дытченко Г. В. Указ. соч. С. 243, 244.

[37] Там же. С. 246.

Раздел 4

ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО, УЧЕТ И ОТЧЕТНОСТЬ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ПРОВЕДЕНИЯ И ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Делопроизводство, учет и отчетность при осуществлении прокурорского надзора за законностью проведения и документирования ОРМ осуществляются:

путем издания заместителями Генерального прокурора Российской Федерации, прокурорами субъектов Российской Федерации (приравненными к ним специализированными прокурорами) приказа, которым определяются прокурорские работники, уполномоченные на осуществление надзора за исполнением законов в ОРД и ведение секретного делопроизводства по материалам ОРД. Возложение на уполномоченного прокурорского работника обязанностей по ведению секретного делопроизводства позволяет свести к минимуму возможность утечки секретной информации;

направления данного приказа во все поднадзорные органы, осуществляющие ОРД, а также в режимно-секретные подразделения прокуратур соответствующего уровня в целях информирования их об уполномоченных прокурорах;

оформления в установленном порядке структурными подразделениями прокуратуры допуска к секретным работам и документам уполномоченным прокурорам;

принятия мер по техническому оснащению мест для работы и хранения документов по вопросам ОРД, предоставления спецтранспорта;

определения номенклатуры дел по документам ОРД (количество дел зависит от объема документооборота в каждой прокуратуре); номенклатура секретных дел составляется отдельно от номенклатуры несекретных дел.

Делопроизводство ведется работниками, на которых приказом соответствующего прокурора возложен надзор за исполнением законов в ОРД. При этом работники прокуратуры, имеющие непосредственное отношение к работе с документами оперативно-разыскной деятельности, должны иметь допуск к государственной тайне не ниже второй формы.

Документы, относящиеся к оперативно-разыскной деятельности, не подлежат разглашению. Работа с ними допускается в отдельных служебных кабинетах, отвечающих предъявляемым к режимным помещениям требованиям, устанавливаемым постановлением Правительства Российской Федерации и типовыми нормами и правилами проектирования помещений для хранения носителей сведений, составляющих государственную тайну, и работы с ними.

Передача секретных сведений по любым открытым средствам связи (телефон, электронная почта) запрещена. Разглашение секретных сведений, утрата документов, содержащих такие сведения, влечет установленную законом ответственность. Ответственность за состояние делопроизводства в структурных подразделениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратурах субъектов Российской Федерации, военных, транспортных и иных специализированных прокуратурах и прокуратурах городов и районов несут их руководители и работники, ответственные за ведение делопроизводства по документам, относящимся к оперативно-разыскной деятельности.

Секретная корреспонденция доставляется адресатам подразделениями фельдъегерской связи и спецсвязи. Передача секретной корреспонденции осуществляется по реестрам отправки, разносным книгам.

Документы, в том числе доставленные непосредственно сотрудниками органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, принимаются в Генеральной прокуратуре Российской Федерации работниками Первого отдела (на правах управления); в прокуратурах субъектов Российской Федерации — работниками отдела общего и особого делопроизводства; в прокуратурах городов, районов и иных специализированных прокуратурах — работниками, на которых согласно решению руководителя прокуратуры возложено ведение секретного делопроизводства.

Оперативно-служебные документы, а также жалобы на действия органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, регистрируются в журнале учета и незамедлительно передаются уполномоченному прокурору. Листы журнала должны быть пронумерованы и прошиты, журнал — опечатан печатью режимно-секретного подразделения. При получении корреспонденции проверяется целостность упаковки и оттиски печатей, при вскрытии пакетов — соответствие указанных на них

учетных номеров номерам, находящимся на документе, количество листов в приложении, количество экземпляров. Зарегистрированные документы и жалобы рассматриваются и разрешаются по общим правилам работы с соблюдением требований общего и секретного делопроизводства.

При составлении документов необходимо ограничиваться минимальным, действительно необходимым количеством секретных сведений. Запрещается использовать закрытую информацию в несекретной служебной переписке. При определении степени секретности необходимо руководствоваться перечнями сведений, составляющих государственную тайну в органах государственной власти, руководители которых Распоряжением Президента Российской Федерации от 16 апреля 2005 г. № 151-рп[38] наделены полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне. Гриф секретности присваивается документу его исполнителем на основе тщательной оценки степени секретности сведений, содержащихся в этом документе. Гриф проставляется на первом (титульном) листе в правом верхнем углу. Ответственность за правильное присвоение грифа секретности документам несут исполнители и руководители, подписывающие или утверждающие эти документы. Рассекречиванию подлежат документы исключительно на основании постановления руководителя органа, уполномоченного на осуществление оперативно-разыскной деятельности.

Документы, относящиеся к оперативно-разыскной деятельности, группируются в надзорных производствах и номенклатурных делах. Надзорное производство (дело) ведется и учитывается по правилам ведения секретного делопроизводства, утверждаемым постановлением Правительства Российской Федерации. Для ведения записей, содержащих секретные сведения, выписок из документов исполнителям выдаются учтенные в режимно-секретном подразделении рабочие тетради. Документы печатаются непосредственно исполнителями либо иными лицами, имеющими соответствующий допуск к секретным сведениям. Использование средств вычислительной техники

[38] О перечне должностных лиц органов государственной власти и организаций, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2005 г. № 151-рп : текст с изм. и доп. на 5 авг. 2024 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

допускается после выполнения требований по обеспечению безопасности информации. Использование автоматизированного рабочего места, имеющего выход в открытые коммуникационные сети, запрещается. Ответственность за обеспечение защиты секретной информации возлагается на работника, производящего ее обработку с использованием автоматизированного рабочего места. Снятие копий и производство выписок из документов допускается с разрешения прокуроров — руководителей прокуратур, их заместителей. Исполненные документы пересылаются секретной почтой либо вручаются под подпись сотруднику органа, осуществляющего оперативно-разыскную деятельность, с отметкой в журнале учета. Если документы приобщаются в установленном процессуальным законом порядке к материалам уголовного дела, то в надзорном производстве и в журнале учета об этом делается соответствующая отметка.

Документы, надзорные производства, журнал (книга) учета хранятся в сейфах у уполномоченных прокуроров и работников, которые обеспечивают их сохранность. В нерабочее время сейфы и кабинеты опечатываются. Хранение документов, дел и надзорных производств в письменных столах запрещено.

Лицам, командируемым в другие организации, запрещается иметь при себе в пути следования секретные документы. Доставка секретной корреспонденции за пределы населенного пункта на ведомственном транспорте, а также в самолетах, поездах и на судах (отдельных купе, каютах) разрешается в исключительных случаях по письменному разрешению руководителя соответствующего подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурора субъекта Российской Федерации и осуществляется в сопровождении вооруженной охраны.

С разрешения соответствующего руководителя подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурора субъекта Российской Федерации, руководителя прокуратуры города, района, военной, транспортной и иной специализированной прокуратуры секретные документы в пределах одного населенного пункта могут доставляться на ведомственном автотранспорте работниками прокуратуры, имеющими допуск к сведениям, составляющим государственную тайну, в рабочих папках (спецпортфелях), опечатанных печатью режимно-секретного подразделения прокуратуры.

Срок хранения надзорных производств устанавливается соответственно срокам хранения уголовных дел и материалов, по которым проводились оперативно-разыскные мероприятия. Уничтожение документов и журнала учета производится комиссией уполномоченных прокуроров и работников с составлением соответствующего акта. После его подписания все документы уничтожаются путем сжигания либо специально предназначенными для этого техническими средствами, исключающими возможность восстановления и прочтения текстов или их фрагментов.

Обобщение практики исполнения законов об оперативно-разыскной деятельности, анализ материалов проверок в сфере оперативно-разыскной деятельности является важной составляющей организации прокурорского надзора. Начальники Главного управления и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах в пределах установленной компетенции, прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры специализированных прокуратур по итогам полугодия и года (до 25 числа месяца, следующего за отчетным периодом) обязаны докладывать о состоянии законности при осуществлении оперативно-разыскной деятельности поднадзорными органами и результатах надзора в данной сфере (с дифференциацией сведений применительно к каждому органу, осуществляющему такую деятельность) в подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации путем подготовки и направления докладных записок. Содержание докладных записок должно отражать анализ результатов работы оперативных подразделений: состояние законности при проведении ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан, при проведении ОРМ в отношении субъектов предпринимательской деятельности, в учреждениях и органах ФСИН России, а также анализ состояния законности при розыске без вести пропавших лиц и установлении личности по неопознанным трупам, в том числе несовершеннолетним, а также результаты работы в иных социально значимых сферах.

Структурные подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Главной военной прокуратуры, к компетенции которых отнесены организация и контроль работы прокуратур субъектов Российской Федерации (специализированных прокуратур) по надзору за исполнением законов при осуществ-

лении оперативно-разыскной деятельности, обязаны не реже одного раза в полугодие осуществлять обобщение практики по этому направлению деятельности и представлять аналитические справки курирующим заместителям Генерального прокурора Российской Федерации не позднее 25 февраля и 25 августа.

Сведения о результатах работы органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ подлежат учету и отражению в ведомственном статистическом отчете (далее — отчет по форме ОРД). Следует учитывать, что в данном отчете подлежат отражению только те нарушения Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, которые выявлены при проведении соответствующих проверок документов оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов. Иные нарушения, установленные в ходе изучения прокурором материалов проверок сообщений о преступлениях и уголовных дел, не подлежат отражению в отчете по форме ОРД. Например, нарушение порядка предоставления материалов ОРД в суд, послужившее основанием для признания доказательства недопустимым, однако выявленное в рамках проверки материалов уголовного дела (не ДОУ или иных оперативно-служебных материалов), не учитывается в отчете по форме ОРД.

Документами первичного учета работы прокурора служат: книга учета работы прокурора по надзору за исполнением законов об оперативно-разыскной деятельности, надзорные производства, а также дела (наряды), формируемые на основании примерной номенклатуры нарядов (дел) по документам оперативно-разыскной деятельности, материалы переписки с вышестоящими органами прокуратуры, материалы переписки о состоянии прокурорского надзора за соблюдением законности в оперативно-разыскной деятельности, справки о результатах проверок, акты прокурорского реагирования и иные документы. Данная система ориентирована на ведение первичного учета как в прокуратурах районного звена, так и в аппаратах прокуратур субъектов Российской Федерации, военных, транспортных и иных специализированных прокуратур (на правах областных), в управлениях и отделах Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Едиными для всех звеньев органов прокуратуры являются: книга учета работы прокурора по надзору за исполнением законов об оперативно-разыскной деятель-

ности и статистическая карточка на жалобу. Ответственность за организацию работы по первичному учету возлагается на руководителя прокуратуры, за подписью которого представляется статистическая отчетность, а в Генеральной прокуратуре Российской Федерации — на начальника соответствующего структурного подразделения.

К основным требованиям соблюдения порядка осуществления отчетности при ведении прокурорского надзора за исполнением законов в ОРД в целом и законностью проведения и документирования ОРМ в частности относятся:

1. Соблюдение сроков представления отчетности. Периодичность представления отчета по форме ОРД — полугодовая, годовая. Нижестоящими прокурорами отчет представляется вышестоящему прокурору два раза в год: за первое полугодие (с 1 января по 30 июня включительно) и за год (с 1 января по 31 декабря включительно) нарастающим итогом. Прокурорам субъектов Российской Федерации и приравненным к ним прокурорам специализированных прокуратур следует по итогам полугодия и года (к 20 января на бумажном носителе и в электронном виде и к 15 июля в электронном виде по имеющимся каналам связи в Главное организационно-аналитическое управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации) представлять в Генеральную прокуратуру Российской Федерации статистические отчеты о результатах работы по осуществлению надзора за исполнением законов в оперативно-разыскной деятельности, с дифференциацией сведений применительно к каждому органу, осуществляющему оперативно-разыскную деятельность.

2. Количество нарушений, подлежащих отражению в отчете по форме ОРД, определяется числом нарушенных правовых норм, при условии, что невыполнение каждой из них является самостоятельным нарушением (правовые нормы иного законодательства, в том числе Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1, иного законодательства Российской Федерации учету не подлежат); нарушение правовых норм ведомственных нормативных правовых актов, корреспондирующих к отдельным положениям Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, подлежат учету в отчете по форме ОРД один раз.

3. Факты однотипных нарушений, установленных по различным ДОУ, подлежат учету по количеству таких дел.

4. Нарушения, ограничивающие конституционные права человека и гражданина в ходе проведения ОРМ, подлежат учету по количеству лиц, чьи права были нарушены. Однако если в отношении одного лица допущено несколько таких нарушений в ходе неоднократного проведения ОРМ, для проведения которых оперативным подразделением было получено разрешение в суде, в течение отчетного периода, то такие нарушения учитываются в отчете по форме ОРД по числу судебных решений.

5. Нарушения Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, которые аналогичны ранее выявленным и устраненным, они подлежат самостоятельному учету, если установлены при повторной проверке.

6. Сведения в отчете по форме ОРД разносятся по графам в зависимости от того, в каком ведомстве прокурором выявлены нарушения, в адрес какого ведомства направлены акты прокурорского реагирования.

7. При отражении количества актов прокурорского реагирования необходимо помнить, что они подлежат учету в зависимости от сферы правоотношений и могут быть отнесены сразу к нескольким сферам, если это подтверждается документами первичного учета. Например, внесенное представление об устранении нарушений, касающихся предотвращения финансирования экстремисткой деятельности и терроризма, показывается как одно (в строках 1, 3 и 4 раздела 2).

З А К Л Ю Ч Е Н И Е

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ оперативно-разыскная деятельность осуществляется посредством проведения оперативно-разыскных мероприятий. Их выполнение должно основываться на законодательно установленных принципах законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств. При этом органам, осуществляющим ОРД, прямо запрещается: проводить ОРМ в интересах какой-либо политической партии, общественного и религиозного объединения; принимать негласное участие в работе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в деятельности зарегистрированных в установленном порядке и незапрещенных политических партий, общественных и религиозных объединений в целях оказания влияния на характер их деятельности; разглашать сведения, которые затрагивают неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя граждан и которые стали известны в процессе проведения ОРМ, без согласия граждан, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами; подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий (провокация); фальсифицировать результаты ОРД.

Вместе с тем статистические данные свидетельствуют о наличии различных нарушений, допускаемых оперативно-разыскными службами при проведении и документировании ОРМ. Так, в 2024 году органами прокуратуры были выявлены 944 нарушения, связанных с несоблюдением порядка проведения ОРМ (ОВД МВД России допущено 837 нарушений; ФСБ России — 37; ФСИН России — 52; таможенными органами — 18). Для устранения указанных нарушений вносились акты прокурорского реагирования.

Представляется, что наиболее эффективным институтом обеспечения законности ОРМ выступает прокурорско-надзорная деятельность, поскольку к основным целям деятельности органов прокуратуры относится обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности. Прокурорский надзор не зависит от ведомственных интересов оперативно-разыскных служб, в силу чего прокуроры дают объективную, непредвзятую и всестороннюю оценку проведенным ОРМ. Кроме того, согласно ст. 5 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ при нарушении органом (должностным лицом), осуществляющим ОРД, прав и законных интересов физических и юридических лиц, в соответствии с законодательством Российской Федерации, помимо устранения самого нарушения, прокурор обязан принять меры по восстановлению этих прав и законных интересов, возмещению причиненного вреда.

С учетом того, что общее количество обращений физических и юридических лиц в сфере ОРД, поступающих в органы прокуратуры, невелико и значительная часть их затрагивает вопросы проведения гласных ОРМ[39], прокурорские проверки исполнения законов при проведении и документировании ОРМ должны проводиться регулярно и систематически. В рамках таких проверок уполномоченные прокуроры должны оценивать:

соответствует ли проведенное ОРМ перечню, установленному ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ;

преследует ли ОРМ цели и задачи ОРД;

составлены ли по результатам ОРМ соответствующие оперативно-служебные документы;

имелись ли надлежащие основания для проведения ОРМ (ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

не допущены ли должностными лицами оперативно-разыскных служб провокационные или иные незаконные действия в отношении лиц, представляющих оперативный интерес либо вовлекаемых в ОРД (ч. 8 ст. 5 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

[39] Никитин Е. Л. Рассмотрение и разрешение прокурором жалоб и иных обращений в связи с действиями и решениями органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность // Законность. 2025. № 3. С. 12.

соблюдены ли условия проведения отдельных ОРМ (ст. 8 и 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ);

соблюдены ли требования о разграничении компетенции оперативных подразделений и соответствующих должностных лиц правоохранительных органов при проведении ОРМ (ст. 13 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ) и т. д.

Таким образом, организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации предписывается своевременно давать оценку законности проведения ОРМ, при этом особое внимание уделять мероприятиям, ограничивающим конституционные права и свободы человека и гражданина, для чего систематически следует выявлять, предупреждать и устранять нарушения, допускаемые оперативными подразделениями органов, осуществляющих ОРД, а также выявлять и по возможности устранять причины и условия возникающих нарушений, устанавливать и обеспечивать привлечение к ответственности должностных лиц, виновных в допускаемых нарушениях, принимать меры по восстановлению прав и законных интересов физических и юридических лиц, возмещению причиненного им вреда.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : текст с изм. и доп. на 1 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. О судебной системе Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ : текст с изм. и доп. на 16 апр. 2022 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ : текст с изм. и доп. на 29 мая 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О безопасности : Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ : текст с изм. и доп. на 10 июля 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности : Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 293-ФЗ : текст с изм. и доп. на 7 февр. 2011 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности : Федеральный закон от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ : текст с изм. и доп. на 29 дек. 2022 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О внешней разведке : Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ : текст с изм. и доп. на 4 авг. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О государственной геномной регистрации в Российской Федерации : Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 242-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 авг. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. О государственной охране : Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 авг. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О государственной тайне : Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 : текст с изм. и доп. на 8 авг. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О наркотических средствах и психотропных веществах : Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ : текст с изм. и доп. на 25 дек. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. О полиции : Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ : текст с изм. и доп. на 28 дек. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 : текст с изм. и доп. на 30 сент. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 авг. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. О связи : Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ : текст с изм. и доп. на 26 дек. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений : Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 авг. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ :

текст с изм. и доп. на 13 июля 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. О статусе судей в Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 : текст с изм. и доп. на 27 нояб. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. О федеральной службе безопасности : Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 авг. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20. О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 : текст с изм. и доп. на 25 дек. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации : Федеральный закон от 30 мая 2002 г. № 63-ФЗ : текст с изм. и доп. на 22 апр. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. Об оперативно-розыскной деятельности : Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ : текст с изм. и доп. на 29 дек. 2022 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 13 марта 1992 г. № 2500-1. — [Документ утратил силу]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24. Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний : Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314 : текст с изм. и доп. на 5 янв. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. Об упорядочении организации и проведения оперативно-розыскных мероприятий с использованием технических средств : Указ Президента Российской Федерации от 1 сент. 1995 г. № 891. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26. Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера : Указ Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188 : текст с изм. и доп. на 13 июля 2015 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

27. Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне : Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 1203 : текст с изм. и доп. на 11 апр. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

28. О перечне должностных лиц органов государственной власти и организации, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне : Распоряжение Президента Российской Федерации от 16 апреля 2005 г. № 151-рн : текст с изм. и доп. на 5 авг. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29. О Федеральной таможенной службе : Постановление Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2013 г. № 809 : текст с изм. и доп. на 23 апр. 2021 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

30. Об утверждении Правил взаимодействия операторов связи с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность : Постановление Правительства Российской Федерации от 27 августа 2005 г. № 538 : текст с изм. и доп. на 17 апр. 2021 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

31. Об утверждении Правил допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне : Постановление Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2024 г. № 132 : текст с изм. и доп. на 4 дек. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

32. По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. И. Маслова : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 11-П. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

33. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Жерноклеева Павла Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части первой статьи 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» : Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2007 г. № 342-О-О. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

34. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Иванова Константина Владимировича на нарушение его конституционных прав статьями 15 и 17 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» и статьями 48 и 49 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» : Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2007 г. № 417-О-О. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

35. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Камалиева Марата Дамировича на нарушение его конституционных прав статьей 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» : Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 октября 2008 г. № 862-О-О. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

36. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И. Г. Черновой : Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1998 г. № 86-О. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

37. По жалобе граждан М. Б. Никольской и М. И. Сапронова на нарушение их конституционных прав отдельными положениями Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» : Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 февраля 1999 г. № 18-О. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

38. О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия : Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 : текст с изм. и доп. на 3 марта 2015 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

39. О некоторых вопросах, связанных с применением статей 23 и 25 Конституции Российской Федерации : Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 13 : текст с изм. и доп. на 6 февр. 2007 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

40. О организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 87. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

41. О проведении проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 18 апреля 2008 г. № 70 : текст с изм. и доп. на 28 апр. 2016 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

42. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 21 марта 2018 г. № 156 : текст с изм. и доп. на 24 марта 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

43. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 мая 2018 г. № 295 : текст с изм. и доп. на 24 марта 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

44. Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации: от 10 октября 2022 г. № 581 : текст с изм. и доп. на 16 окт. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

45. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2021 г. № 544 : текст с изм. и доп. на 22 февр. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

46. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19 января 2022 г. № 11 : текст с изм. и доп. на 22 февр. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

47. Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26 мая 2020 г. № 278 : текст с изм. и доп. на 8 сент. 2022 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

48. О едином учете преступлений : Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

49. Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц : Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 38, МВД России № 14, СК России № 5 от 16 января 2015 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

50. О применении предостережения о недопустимости нарушения закона : Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 6 июля 1999 г. № 39/7 : текст с изм. и доп. на 16 окт. 2000 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

51. О порядке представления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» : Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 29 сентября 2008 г. № 215/69 и МВД России от 29 сентября 2008 г. № 1/7818. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

52. О порядке осуществления прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» органами федеральной службы безопасности : Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ФСБ России от 18 апреля 2002 г. № 20-27/10. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

53. Об утверждении Перечня оперативных подразделений органов внутренних дел Российской Федерации, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность : Приказ МВД России от 31 марта 2023 г. № 199. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

54. Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях : Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 : текст с изм. и доп. на 9 окт. 2019 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

55. Об утверждении Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств и перечня должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных издавать распоряжения о проведении гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств : Приказ МВД России от 1 апреля 2014 г. № 199 : текст с изм. и доп. на 13 окт. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

56. Об утверждении Перечня должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации, правомочных получать в кредитных организациях на основании судебных решений справки по операциям и счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по операциям, счетам и вкладам физических лиц : Приказ МВД России от 28 мая 2014 г. № 446 : текст с изм. и доп. на 5 сент. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

57. Об утверждении Перечня должностных лиц системы МВД России, пользующихся правом доступа к сведениям, составляющим налоговую тайну : Приказ МВД России от 24 ноября 2021 г. № 944 : текст с изм. и доп. на 27 июня 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

58. О порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности налоговому органу : Приказ МВД России № 317, ФНС России № ММВ-7-2/481@ от 29 мая 2017 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

59. О порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности налоговому органу : Приказ ФНС России № ММВ-7-2/950@, ФТС России № 1815 от 20 ноября 2017 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Учебное издание

Евгений Львович НИКИТИН,
кандидат юридических наук, доцент

Геннадий Владимирович ДЫТЧЕНКО

Полина Витальевна ШИРОКОВА

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ПРОВЕДЕНИЯ И ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Учебное пособие

4-е издание, переработанное и дополненное

Редактор *О. А. Хропина*
Компьютерная правка и верстка *И. А. Щербаковой*

Подписано в печать 23.04.2025 г. Формат 60х90/16.
Печ. л. 13,25. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—85). Заказ 9/25.

Отдел научной информации и издательской деятельности
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Университета прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Университета прокуратуры Российской Федерации
191014, Санкт-Петербург, Литейный просп., 44