

КООРДИНАЦИЯ ПРОКУРОРОМ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В ХОДЕ НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация: Рассматриваются теоретические и правовые вопросы, касающиеся полномочий прокурора при осуществлении надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности, а также содержания осуществляемой прокурором координации деятельности по борьбе с преступностью правоохранительных органов, имеющих в своей структуре оперативные подразделения. Исследованы особенности данного направления прокурорской деятельности. В этой связи, на наш взгляд, деятельность уполномоченных прокуроров в равной степени должна способствовать не только обеспечению гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина, но и выполнению задач ОРД по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, изобличению виновных и розыску лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда либо уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыску без вести пропавших граждан. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеправовые, теоретические, диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование, традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). Прокурорский надзор за законностью в указанной сфере правоохранительной деятельности имеет свою специфику, обусловленную особенностями законодательной регламентации и сущностью ОРД. Оперативно-розыскная деятельность осуществляется гласно и негласно уполномоченными законом оперативными подразделениями государственных органов в пределах своей компетенции посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.

Ключевые слова: надзор, прокурор, форма, метод, протест, прокуратура, ОРД, полиция, законность, полицейский.

В работе прокурора надзор за исполнением законов субъектами оперативно-розыскной деятельности (ОРД) является одним из ответственных и сложных участков, который тесно связан с надзором за исполнением законов органами предварительного расследования в досудебных стадиях уголовного судопроизводства.¹

Компетенция прокурора в этой части регламентирована положениями ст.ст. 29 и 30 Закона о прокуратуре.² Целью надзора выступает обеспече-

ник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2008. № 1. С. 68-73; Головкин Н.В. Предмет доказывания по уголовным делам о торговле детьми и использовании их рабского труда // Российский следователь. 2011, № 12. С. 16-19.

¹ О процессуальных и оперативно-розыскных проблемах обеспечения защиты прав и законных лиц, потерпевших от преступлений см.: Глушков А.И. Взаимодействие следователя и оперативных сотрудников в рамках оперативно-розыскного обеспечения уголовного судопроизводства // Вест-

² Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 04.06.2014) "О прокуратуре Российской Федерации" // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г. № 8. Ст. 366.

ние верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре).³

Вместе с тем прокурорский надзор за законностью в указанной сфере правоохранительной деятельности имеет свою специфику, обусловленную особенностями законодательной регламентации и сущностью ОРД. Как известно, оперативно-розыскная деятельность осуществляется гласно и негласно уполномоченными законом оперативными подразделениями государственных органов в пределах своей компетенции посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.⁴

В этой связи, на наш взгляд, деятельность уполномоченных прокуроров в равной степени должна способствовать не только обеспечению гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина, но и выполнению задач ОРД по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, изобличению виновных и розыску лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда либо уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыску без вести пропавших граждан.

Ключевую роль здесь призван выполнить приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15 февраля 2011 г. № 33 (с изменениями на 28 января 2014 г.) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности».⁵ В нём наряду с детальным изложением вопросов, подлежащих разрешению прокурорами в рамках данного направления деятельности, чётко и однозначно определены обстоятельства, определяющие со-

держание предмета указанного вида надзора. В частности, уполномоченным прокурорам необходимо предпринимать все меры для того, чтобы ни одно преступление не осталось нераскрытым и ни одно лицо, виновное в совершении преступления, не избежало установленной уголовным законом ответственности. Поэтому прокурорский надзор должен быть направлен не только на проверку законности действий субъектов ОРД, но и на оказание им со стороны прокуратуры необходимой помощи организационного и координирующего характера.

В силу изложенных обстоятельств немаловажное значение в решении указанных вопросов также приобретает реализация прокурором функции координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (п.2 ст.1 и ст. 8 Закона о прокуратуре). Основной целью такой координации является повышение эффективности воздействия на преступность путём разработки и осуществления правоохранительными органами, в том числе их оперативными службами, согласованных действий по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению.⁶

Поскольку ОРД представляет собой разновидность правоохранительной деятельности, а оперативные подразделения выступают в качестве структурных звеньев различных не находящихся в административном соподчинении правоохранительных органов, то имеются все основания полагать, что осуществляемая указанными подразделениями деятельность (ОРД) нуждается в согласованности и взаимодействии. В этом случае осуществляемая прокурором координация будет выступать в качестве эффективного способа объединения их усилий, а также средства обеспечения выработки скоординированных решений и действий.⁷

Необходимо заметить, что с момента возложения на прокуратуру координирующей функции вопрос по поводу содержания этого направления деятельности прокурора и его значимости в

³ О проблемах осуществления прокурорского надзора также см.: Винокуров Ю.Е., Глушков А.И. К вопросу о структуре прокурорского надзора как вида государственной деятельности // Административное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 30-32; Глушков А.И. Роль прокурора в обеспечении реализации принципа состязательности сторон на досудебных стадиях уголовного процесса // Административное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 482-485.

⁴ Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013) "Об оперативно-розыскной деятельности" // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3349.

⁵ См.: Законность. 2011, № 5.

⁶ См.: Указ Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 (ред. от 25.07.2014) "О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью" // Собрание законодательства РФ. 22.04.1996. № 17. Ст. 1958.

⁷ Об этом также см.: Настольная книга прокурора / Под редакцией С.И. Герасимова. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, изд-во «Экслит», 2002. С. 788-797.

обеспечении согласованности и взаимодействия правоохранительных органов стал предметом научных дискуссий и неоднозначных оценок как со стороны учёных, так и практических работников. При этом, например, исследованию подвергались вопросы, касающиеся концептуальных основ указанной деятельности прокуратуры,⁸ проблем её осуществления применительно к различным участкам работы данного государственного органа⁹ или на определённых этапах уголовного судопроизводства.¹⁰

Примечательно, что в научных публикациях учёные подвергали критике в основном ограниченность объёма координационной функции прокурора, а практические работники своё внимание сконцентрировали на необходимости изменения статуса прокурора в координационной деятельности по борьбе с преступностью.¹¹ В частности, критике подверглось отсутствие у прокурора, выступающего в качестве председателя координационного совещания руководителей правоохранительных органов, каких-либо властных рычагов воздействия на субъекты взаимодействия. При этом авторы указали на необходимость законодательной регламентации правомочности прокурора отстранить от должности руководителя соответствующего правоохранительного органа в случае неисполнения им согласованных коор-

динационным советом мероприятий по борьбе с преступностью.¹²

С данным предложением достаточно сложно согласиться по той причине, что координация деятельности правоохранительных органов изначально предполагает строгое разграничение компетенции субъектов этой совместной деятельности, а также исключает какую-либо их административную зависимость (подчинённость) по отношению друг к другу.

Следует отметить, что понятие «координация» тесно связано с понятием «взаимодействия», однако они не тождественны. В законодательных актах не фигурирует понятие «взаимодействие», однако его достаточно часто применяют в теории и в практике деятельности правоохранительных органов, поскольку оно удачно отражает сущность коллективных усилий субъектов взаимодействия при разрешении стоящих перед ними задач.¹³ Как философская категория взаимодействие характеризует процессы влияния и воздействия объектов друг на друга, их взаимную обусловленность и изменение состояния, а также порождение одним объектом другого. При этом взаимодействие выступает как объективная и универсальная форма движения и развития, определяющая существование и структурную организацию любой материальной системы.¹⁴ В аспекте рассматриваемых проблем целесообразно указанное понятие рассматривать в соотношении с понятием «координация» (от латинского «со» – совместно, «ordinatio» – упорядочение, взаимосвязь, согласование), т.е. в качестве упорядоченной, согласованной деятельности различных субъектов.

Таким образом, применительно к тематике рассматриваемых вопросов взаимодействие мож-

⁸ См., напр.: Сутурина М.В. Правоохранительная система государства: теоретико-правовой аспект: дис. ...канд. юрид. наук. СПб., 2008.

⁹ См., напр.: Сушина Т.Е. Организация работы в прокуратуре субъекта РФ по надзору за исполнением законов о праве граждан на доступное жильё: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2010; Бессарабов Г.Г. Прокурорский надзор за соблюдением права на свободу совести в учреждениях пенитенциарной системы Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2010.

¹⁰ См., напр.: Садыкова Л.А. Взаимодействие следователя и прокурора в обеспечении прав и законных интересов личности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2005; Табаков С.А. Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей и дознавателей ОВД: автореф. ...канд. юрид. наук. Омск, 2009.

¹¹ См., напр.: Рябцев В.П. Концептуальные аспекты развития координации правоохранительной деятельности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2007, № 2. С. 67-71; Мыщыков А. Координация борьбы с преступностью – новый поворот // Законность. 2011, № 3. С. 6-8; Белоцерковский С. Организованная преступность и координация деятельности правоохранительных органов в борьбе с ней // Законность. 2011, № 12. С. 9-11.

¹² См., напр.: Амирбеков К. Статус прокурора в координационной деятельности // Законность. 2005, № 10. С. 19-21.

¹³ См., напр.: Пантелеев Б.Н. Взаимодействие органов российской прокуратуры с общественностью и средствами массовой информации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2004; Усынин В.М. Процессуальные формы взаимодействия органов предварительного следствия и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, по уголовным делам на досудебных стадиях уголовного процесса: автореф. ...канд. юрид. наук. Ижевск, 2005; Пихов А.Х. Взаимодействие субъектов уголовного преследования с компетентными органами и должностными лицами иностранных государств и международных организаций: автореф. ...канд. юрид. наук. Краснодар, 2006 и др.

¹⁴ Большой энциклопедический словарь. М.: Изд-во АСТ, Астрель, 2008.

но расценивать в качестве универсальной формы объективно обусловленной и взаимосвязанной деятельности прокурора и других правоохранительных органов, в том числе имеющих в своей структуре оперативные подразделения, в процессе осуществления ими своих функций по защите прав и законных интересов личности и государства. При этом по отношению к координации взаимодействия выступает как понятие более широкое по своему содержанию.

Взаимодействие правоохранительных органов, включая органы прокуратуры, в рамках осуществления борьбы с преступностью – это сложный, динамичный и непрерывный процесс. Поэтому одним из важных условий его осуществления является согласованность действий всех его субъектов во времени. Каждый из них должен хорошо осознавать отведённую ему во взаимодействии роль и своевременно подключаться к деятельности другого субъекта, проявляя при этом разумную инициативу, т.е. своевременно совершать необходимые действия. Это означает, что согласованность действий во времени подразумевает активность всех субъектов координационной деятельности, а не только прокурора.

Координационная деятельность прокурора как разновидность понятия «взаимодействия» возможна при наличии следующих условий. Во-первых, в таких совместных действиях должны участвовать как минимум два субъекта, а именно: прокурор (должностное лицо прокуратуры, обладающее соответствующими компетенциями) и иной правоохранительный орган (сотрудник, уполномоченный руководителем соответствующего органа). При этом каждый из них должен твёрдо уяснить, что он является субъектом совместных действий и выполняет возложенные функции совместно с другим субъектом взаимодействия. Во-вторых, такие участники должны преследовать общие цели и задачи, т.к. в противном случае их совместные действия теряют всякий смысл. Третьим важным условием организации взаимодействия органов прокуратуры с другими правоохранительными структурами является перманентность их согласованных действий.

Необходимо отметить, что в отличие от координации при взаимодействии у прокуратуры и иных правоохранительных органов (включая субъекты ОРД), как правило, отсутствуют какие-либо обязательства по выработке и применению

единых мер, по распределению сил и средств, по установлению спроса за исполнением согласованных мероприятий, а главное – не выделяется специальный участник, имеющий полномочия по организации взаимных действий.¹⁵

Учитывая изложенное, представляется целесообразным сформулировать основные требования, которым в рамках координации борьбы с преступностью должно отвечать взаимодействие органов прокуратуры с иными правоохранительными органами (в том числе наделённых компетенцией осуществлять ОРД) и которые отражают сущность складывающихся в этой связи правоотношений.

Во-первых, такое взаимодействие должно строиться на основе строгого соблюдения требований законности, т.е. осуществляться в соответствии с предписаниями законов и подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих как совместную деятельность, так и порядок функционирования каждого правоохранительного органа в отдельности.

Во-вторых, взаимодействие прокуратуры с иными правоохранительными органами (в том числе субъектами ОРД) не должно выражаться в коллективном их выполнении какого-либо одного или нескольких мероприятий, в подмене деятельности одного субъекта действиями другого, т.е. должно осуществляться в условиях чёткого разграничения компетенции взаимодействующих субъектов. Необходимость такого разграничения обусловлена выполнением задачи обеспечения объективности и обоснованности проводимых мероприятий.

В-третьих, несмотря на то, что в координационной деятельности участвуют многие субъекты борьбы с преступностью, ведущая роль во взаимодействии правоохранительных органов должна принадлежать только прокуратуре. Лишь прокурор, проявляя абсолютную непредвзятость и действуя исключительно в общегосударственных (а не узковедомственных) интересах, может выступать в качестве непосредственного руководителя (координатора) совместной деятельности правоохранительных органов, включая субъектов ОРД, в борьбе с преступностью.

¹⁵ Григорьев В.Н. Прокурорский надзор: Учебник / В.Н. Григорьев, А.В. Победкин, В.Н. Яшин, В.Н. Калинин М.: Эксмо, 2006. С. 434.

Библиография:

1. Винокуров Ю.Е., Глушков А.И. К вопросу о структуре прокурорского надзора как вида государственной деятельности // Административное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 30-32.
2. Глушков А.И. Взаимодействие следователя и оперативных сотрудников в рамках оперативно-розыскного обеспечения уголовного судопроизводства // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2008. № 1. С. 68-73.
3. Глушков А.И. Роль прокурора в обеспечении реализации принципа состязательности сторон на досудебных стадиях уголовного процесса // Административное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 482-485.
4. Головкин Н.В. Предмет доказывания по уголовным делам о торговле детьми и использовании их рабского труда // Российский следователь. 2011, № 12. С. 16-19.
5. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / под ред. В.И. Рохлина. СПб.: Санкт-Петербургский институт экспертов, 2000.
6. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»: учебное пособие. Изд. 8-е, перераб. и доп. / под ред. А.Е. Чечетина. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2004.
7. Прокурорский надзор: учебник / В.Н. Григорьев, А.В. Победкин, В.Н. Яшин, В.Н. Калинин. М.: Эксмо, 2006.
8. Агутин А.В., Куликова Г.Л., Агеев А.Н. Организация прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела: Монография. М.: Изд-во Юркомпании, 2010.
9. Винокуров Ю.Е. и другие. Прокурорский надзор. 10-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2010.
10. Прокурорский надзор: учеб. пособие под ред. Ф.К. Зиннурова, В.Н. Григорьева. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012.
11. Монуков М.М. Предмет прокурорского надзора за исполнением законов субъектами оперативно-розыскной деятельности // Административное и муниципальное право. – 2014. – 8. – С. 838 – 842. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.8.12639.
12. Трегубова Е.В. Административные запреты в сфере осуществления полицейской деятельности // NB: Российское полицейское право. – 2013. – 1. – С. 25 – 44. DOI: 10.7256/2306-4218.2013.1.718. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_718.html
13. Винокуров Ю.Е. Характер прокурорско-надзорной деятельности и предпосылки повышения ее эффективности // Административное и муниципальное право. – 2013. – 6. – С. 619 – 623. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.06.4.

References (transliterated):

1. Vinokurov Yu.E., Glushkov A.I. K voprosu o strukture prokurorskogo nadzora kak vida gosudarstvennoi deyatel'nosti // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2012. № 1. S. 30-32.
2. Glushkov A.I. Vzaimodeistvie sledovatelya i operativnykh sotrudnikov v ramkakh operativno-rozysknogo obespecheniya ugovnogo sudoproizvodstva // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya: Yuridicheskie nauki. 2008. № 1. S. 68-73.
3. Glushkov A.I. Rol' prokurora v obespechenii realizatsii printsipa sostyazatel'nosti storon na dosudebnykh stadiyakh ugovnogo protsesssa // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2013. № 5. S. 482-485.
4. Golovko N.V. Predmet dokazyvaniya po ugovnym delam o trgovle det'mi i ispol'zovanii ikh rabskogo truda // Rossiiskii sledovatel'. 2011, № 12. S. 16-19.
5. Prokurorskii nadzor v Rossiiskoi Federatsii: Uchebnik / pod red. V.I. Rokhlina. SPb.: Sankt-Peterburgskii institut ekspertov, 2000.
6. Federal'nyi zakon «Ob operativno-rozysknoi deyatel'nosti»: uchebnoe posobie. Izd. 8-e, pererab. i dop. / pod red. A.E. Chechetina. M.: IMTs GUK MVD Rossii, 2004.
7. Prokurorskii nadzor: uchebnik / V.N. Grigor'ev, A.V. Pobedkin, V.N. Yashin, V.N. Kalinin. M.: Eksmo, 2006.
8. Agutin A.V., Kulikova G.L., Ageev A.N. Organizatsiya prokurorskogo nadzora na stadii vzbuzhdeniya ugovnogo dela: Monografiya. M.: Izd-vo Yurkompani, 2010.
9. Vinokurov Yu.E. i drugie. Prokurorskii nadzor. 10-e izd., pererab. i dop. M.: Izd-vo Yurait, 2010.
10. Prokurorskii nadzor: ucheb. posobie pod red. F.K. Zinnurova, V.N. Grigor'eva. M.: YuNITI-DANA; Zakon i pravo, 2012.
11. Monukov M.M. Predmet prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zakonov sub'ektami operativno-rozysknoi deyatel'nosti // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2014. – 8. – S. 838 – 842. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.8.12639.
12. Tregubova E.V. Administrativnye zaprety v sfere osushchestvleniya politseiskoi deyatel'nosti // NB: Rossiiskoe politseiskoe pravo. – 2013. – 1. – S. 25 – 44. DOI: 10.7256/2306-4218.2013.1.718. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_718.html
13. Vinokurov Yu.E. Kharakter prokurorsko-nadzornoj deyatel'nosti i predposylki povysheniya ee effektivnosti // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2013. – 6. – S. 619 – 623. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.06.4.