



Есжанов Б.

**НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТЬЮ
ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ,
ДОЗНАНИЯ
И СЛЕДСТВИЯ**

Мақалада ҚР Прокуратурасының жедел іздестіру шараларына қатысты қадағалау функциясы, құқық қорғау органдары қызметін үйлестіру және т.б. функцияларын орындау жөніндегі кейбір мәселелер қарастырылып отыр

The Determination of the terrorism allows to select the circle of the public relations, touched by terrorism and fight with him, and work out the mechanisms of the legal regulation of these relations.

Оперативно-розыскная деятельность является самостоятельным видом правоохранительной деятельности, осуществляемым специально уполномоченными на то государственными органами с использованием негласных правовых средств.

Так, согласно статье 1 Закона РК «Об оперативно-розыскной деятельности», под оперативно-розыскной деятельностью понимается научно обоснованная система гласных и негласных оперативно-розыскных, организационных и управленческих мероприятий, осуществляемых в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, настоящим Законом, другими законами и нормативными актами Республики Казахстан специально уполномоченными государственными органами в пределах своей компетенции в целях защиты жизни, здоровья, прав, свобод и законных интересов граждан, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств, а также от разведывательно-подрывной деятельности специальных служб иностранных государств и международных организаций [1].

Особенности данной деятельности, о которых изложено выше, позволяют выделить ее в самостоятельное направление государственной деятельности.

Задачами ОРД, согласно статье 2 Закона, являются: защита жизни, здоровья, прав, свобод, законных интересов граждан и собственности (независимо от форм) от противоправных посягательств; содействие в обеспечении безопасности общества, государства и укреплении его экономического потенциала и обороноспособности; выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений; осуществление мер по розыску лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, без вести пропавших граждан и иных лиц в случаях, предусмотренных законом; выявление, предупреждение и пресечение разведывательно-подрывной деятельности специальных служб иностранных государств и международных организаций; обеспечение безопасности Президента Республики Казахстан и других охраняемых лиц; обеспечение охраны государственной границы; обеспечение сохранности сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну; содействие предприятиям, учреждениям и организациям (независимо от форм собственности) в защите коммерческой тайны; поддержание режима, установленного



уголовно-исполнительным законодательством, в местах лишения свободы; обеспечение безопасности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность [2].

Для эффективного решения поставленных задач, ОРД в своей основе строится на принципах законности, соблюдения прав и свобод, уважения достоинства личности, равенства граждан перед законом, на основе конспирации, сочетания гласных и негласных методов, профессиональной этики. Значительная роль в соблюдении указанных принципов органами, осуществляющими ОРД, отведена национальным законодательством органам прокуратуры. Только прокуратура является независимым органом, способным установить, предотвратить, пресечь нарушения прав и свобод граждан в сфере осуществления ОРД [3].

Важность и необходимость прокурорского надзора за ОРД предопределяется тем, что предмет данной деятельности непосредственно соприкасается с такими конституционными правами человека, как неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна, защита чести и достоинства, защита которых является принципиально важными для правового государства (статья 18 Конституции). Также следует учитывать, что в силу специфики конспиративности ее осуществления сам гражданин не знает и не может знать, что его права могут нарушаться, а если некоторые сведения до него «доходят», то не в состоянии определить источник правонарушений. И в этой связи, верно отмечается, что «оперативно-розыскная деятельность - не процессуальная работа за семью печатями, при которой отсутствуют какие-либо внешние виды контроля [4].

Поэтому прокурорский надзор здесь должен быть максимальным, что позволит устранять любые нарушения законности при раскрытии и расследовании преступлений». Этим и объясняется установление законодателем специальных барьеров в виде санкции прокурора и исчерпывающего перечня исключительных случаев ограничения указанных конституционных прав граждан, в целях обеспечения законности и обоснованности проведения таких специальных мероприятий. А в Российской Федерации ведомственный контроль и прокурорский надзор в указанной сфере деятельности подкреплен и судебным контролем.

Следует отметить относительную «молодость» данного вида надзора, что объясняется тем, что вплоть до обретения Казахстаном независимости данный вид деятельности регламентировался директивными актами Правительства и подзаконными нормативными правовыми актами, носящими закрытый характер. Более того, в 1960-1970 гг.

Генеральным Прокурором СССР был издан ряд приказов руководящего характера, которыми запрещалось подчиненным прокурорам вмешиваться в ОРД соответствующих органов. Кардинальный пересмотр ценностей государства, с определением высшими ценностями - человека, его жизнь, права и свободы, потребовали установления более действенного контроля за органами, осуществляющими ОРД.

В настоящее время правовыми основаниями осуществления прокурорского надзора за законностью ОРД, помимо положений статьи 83 Конституции страны, являются Закон РК «О Прокуратуре», и другие нормативные правовые акты. К ним следует отнести Инструкцию по организации и осуществлению надзора за применением Закона РК «Об оперативно-розыскной деятельности», «Концепция развития прокурорского надзора за законностью ОРД на 2007—2010 годы», а также Положение о специалистах органов прокуратуры [5].

Круг объектов прокурорского надзора строго определен Законом РК «Об оперативно-розыскной деятельности». В него входят оперативные подразделения органов внутренних дел, национальной безопасности, военной разведки Министерства обороны, финансовой полиции, Службы охраны Президента, органы уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции, таможенные органы. Указанный перечень органов может быть изменен или дополнен только Законом.

Согласно Закону РК «О Прокуратуре», предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина в ходе осуществления ОРД, законность проведе ими оперативно-розыскных мероприятий, а также законность актов и действий органов и должностных лиц, правомочных осуществлять ОРД.

Следует обратить внимание на то, что в качестве основополагающего элемента предмета надзора законодатель особо выделил соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Однако, следует констатировать, что нередко в практике прокурорского надзора происходит некоторое смещение акцентов, и на передний план выдвигается задачи усиления мер по борьбе с преступностью любыми средствами. Или же, как отмечают некоторые авторы, защита прав и законных интересов человека и



гражданина в уголовном процессе часто гипертрафируется в защиту прав и интересов, только пострадавших от преступлений.

Для обеспечения законности при осуществлении данной деятельности прокурор наделен достаточно широкими полномочиями, вместе с тем он не вправе вмешивать ми и оперативную деятельность органов, проводящих ОРМ, и не может лично проводить ОРМ или участвовать в их проведении.

В содержание предмета надзора не входит исполнение органами, осуществляющими ОРД, нормативных правовых актов соответствующих государственных органов, и соответственно прокурор не вторгается в эту область контрольной деятельности уполномоченных должностных лиц названных органов. Но в предмет надзора включается соблюдение этими руководителями требований Закона об ОРД. Особое внимание прокурора сфокусировано на том, чтобы в процессе данной деятельности применялись и использовались только ОРМ и средний, предусмотренные данным Законом [3].

При этом под ОРМ понимаются действия органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, в пределах своей компетенции, направленные на решение вышеуказанных задач.

Более подробно полномочия прокурора получили свое закрепление в соответствующей норме Закона РК «О Прокуратуре», согласно которой прокурор, осуществляя надзор за ОРД: получает прекращенные и находящиеся в производстве дела оперативно-розыскной деятельности, материалы, документы и другие необходимые сведения о ходе ОРД, кроме сведений о личности граждан, сотрудничающих или сотрудничавших на негласной основе с органами, осуществляющими ОРД; проверяет законность проведения специальных ОРМ органами, осуществляющими ОРД; рассматривает жалобы и заявления на действия и решения должностных лиц органов, осуществляющих ОРД; опротестовывает противоречащие Конституции, законам и актам Президента Республики нормативные правовые акты, регламентирующие организацию и тактику проведения ОРМ, издаваемых органами, осуществляющими ОРД; прекращает своим постановлением ОРМ в случае выявления нарушений закона, прав человека и гражданина при осуществлении ОРД; выносит в отношении сотрудников, допустивших противоправные действия при проведении ОРМ, постановления о возбуждении уголовного дела, дисциплинарного производства; выносит другие акты прокурорского надзора, предусмотренные настоящим Законом, по выявленным фактам нарушений при осуществлении надзора за законностью ОРД; освобождает незаконно задержанных лиц; при необходимости требует от руководителей органов, осуществляющих ОРД, проведения проверок в подчиненных им органах в целях устранения нарушений закона; в случаях, установленных законодательством, дает санкцию на проведение ОРМ [1].

Основным средством обеспечения законности при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий являются прокурорские проверки, основаниями для проведения которых являются: отсутствие в течение достаточного времени положительных результатов при розыске обвиняемых или подозреваемых по уголовным делам; лиц, совершивших преступления; без вести пропавших; данные о ненадлежащем реагировании на поручения следователя, органа дознания и суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, а также на письменные указания прокурора; заявления и жалобы граждан о нарушениях их прав и свобод неправомерными действиями правоохранительных органов.

Следует отметить, что уполномоченный прокурор вправе проводить проверки не только в связи с поступившими к нему заявлениями, сообщениями, обращениями, но и по собственной инициативе. Кроме того, проверка может осуществляться в плановом порядке, с учетом всего комплекса имеющейся в прокуратуре информации о состоянии законности [4].

Реализация Концепции, безусловно, позволит активизировать прокурорский надзор за законностью ОРД, усилит защиту гарантированных Конституцией Республики Казахстан прав и свобод граждан, создаст условия для искоренения нарушений законности и повышения эффективности ОРД, а также повысит роль и авторитет органов прокуратуры в деле обеспечения законности.

Анализ результатов прокурорского надзора указывает, что в деятельности специально уполномоченных на проведение оперативно-розыскной деятельности органов, из года в год прослеживается тенденция улучшения работы, в том числе и по соблюдению требований об обязательности проведения мероприятий, затрагивающих конституционные права граждан только с санкции прокурора. Показатели статистики указывают на тенденцию к упорядочению практики применения положений, заложенных в статье 12 Закона, и являются своего рода индикатором максимального обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина.



По существу деятельность прокуратуры направлена на укрепление практики проведения исключительно с санкции прокурора оперативно-розыскных мероприятий, затрагивающих такие права граждан, а в регионах, где эти требования игнорируются, принимаются адекватные меры реагирования. В современных условиях разрешение проблем, связанных с эффективной реализацией оперативно-розыскного законодательства, имеет существенное значение для государства и общества, поскольку влияет как на общую криминогенную ситуацию и, так и на уровень криминализации общества в целом, то есть на качество и уровень защищенности законных прав и интересов граждан.

Несмотря на определенные успехи, достигнутые в Республике в сфере совершенствования оперативно-розыскной деятельности, все еще остается много неразрешенных проблем, негативно влияющих на ее эффективность.

Обширная практика прокурорского надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности позволяет выдвинуть ряд предложений, направленных на оптимизацию оперативно-розыскной деятельности.

И частности, кроме структурных изменений органов, осуществляющих операции) розыскную деятельность, требует переработки понятийный аппарат, приведенный в законе РК «Об оперативно-розыскной деятельности» [5].

В процессе раскрытия большинства преступлений, наряду со следственным действием предъявлением для опознания, широко используется оперативное опознание и пенях установления личности и задержания подозреваемого. В зависимости от оперативной ситуации используются как гласные, так и негласные тактические приемы и комбинации по опознанию объекта либо сочетание этих действий. В частности, характерно использование изображения возможного подозреваемого путем предъявления фотографии, синтетического изображения группы граждан, в том числе с использованием СМИ, типично скрытое наблюдение за объектом с участием опознающего, гласное задержание, обход, поиск, засада и т.д.

Субъектами оперативно-розыскного опознания чаще всего являются потерпевшие и лица, заявившие о преступлении, но еще не имеющие определенного процессуального положения, поскольку они принимают участие в неотложных оперативных мероприятиях до возбуждения уголовного дела.

В отличие от объектов, предъявляемых для опознания в процессуальном порядке, в числе объектов оперативно-розыскного опознания могут быть лица и предметы-аналоги, различные изображения объектов, видеозапись.

Несмотря на широкое применение на практике оперативно-розыскного опознания, оно не включено в перечень мероприятий, указанных в статье и Закона, в связи с чем предлагается включить данное мероприятие в законодательно определенный перечень общих ОРМ и выработке процессуального порядка проведения оперативного опознания.

В соответствии со статьей 12 Закона, специальные оперативно-розыскные мероприятия, связанные с использованием сетей телекоммуникаций и почтовых каналов связи в интересах решения задач ОРД, технически осуществляются только органами национальной безопасности [3].

Эта норма Закона не отвечает существующим реалиям. В частности, в данное время органы внутренних дел, обладая необходимыми, в т. ч. техническими средствами и силами, осуществляют ОРМ самостоятельно, с предварительной регистрацией соответствующих постановлений в органах КНБ.

С другой стороны, «монополия» органов национальной безопасности в конфиденциальном использовании технических каналов связи сужает поле оперативной деятельности других специальных органов, в т.ч. по выявлению правонарушений (преступлений) со стороны сотрудников КНБ. Не секрет, что в настоящее время имеют место факты грубого нарушения законодательства и в указанной сфере, где под «маркой обеспечения государственной безопасности» некоторыми субъектами ОРД проводятся незаконные мероприятия, существенно нарушающие конституционные права граждан на неприкосновенность личной жизни и т.д.

Практика указывает на низкий уровень эффективности оперативно-розыскной работы уполномоченных органов, проводимой в таких условиях. Причиной этому является неполнота и недостаточность норм ведомственных актов. Так, по отдельным категориям дел не предусмотрено составление плана ОРМ, сбор результатов ОРМ, использование подсобного аппарата, т.е. компонентов, отражающих планирование, исполнение и эффективность оперативно-розыскных мероприятий, направленных на раскрытие преступления [6].



На данный момент аналитическая работа по вычленению индивидуальных черт преступлений и поиск тождественных преступлений не проводится. Идентифицировать, например, кражу чужого имущества по способу совершения преступления с другими кражами, особенно при большом временном промежутке между ними, «вручную» невозможно, в связи с чем, целесообразно разработать и внедрить компьютеризированную информационно-поисковую систему. Основу такой системы составит конкретная информация по каждому преступлению, подробное описание характерных черт и особенностей, использованных орудий преступления, что позволит систематизировать преступления по группам.

Эффективность розыскной работы определяется ее конечными результатами, которые достигаются в процессе быстрого обнаружения наибольшего числа разыскиваемых, в том числе и прошлых лет, анализ состояния которой свидетельствует, что оперативными сотрудниками розыскных подразделений субъектов ОРД в целях достижения статистических показателей допускаются факты формального и необоснованного заведения розыскных дел.

В целях искоренения подобной негативной практики предлагается эффективность розыскной работы определять по остатку находящихся в розыске преступников и без вести пропавших лиц, при этом процентное соотношение исключить из учета.

При введении данных критериев оценки сотрудники розыскных подразделений будут нацеливать розыскную работу на уменьшение остатка разыскиваемых лиц про иных лег, что исключит необоснованное и формальное объявление розыска и заведение розыскных дел в отношении лиц, не уклоняющихся от органов следствия, дознания и суда [7].

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости обновления оперативно-розыскного законодательства, с целью совершенствования деятельности уполномоченный органон, что вызвано реалиями настоящего времени и обосновывается тем, что многие положения Закона об ОРД устарели и не позволяют в полной мере эффективно противодействовать современной преступности, с использованием всех оперативных возможностей. В этих целях Генеральной прокуратурой еще в 2006 году был инициирован через Правительство проект Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам оперативно-розыскной деятельности» разработанный с участием автора настоящей работы. Предлагаемые законопроектом, который в данное время находится на рассмотрении Парламента страны, нормы, как представляется, позволят существенно усилить правовую защищенность человека в этой сфере.

Литература:

1. Закон РК «Об оперативно-розыскной деятельности» 1994.
2. Указ Президента РК, имеющего силу Закона, от 21 декабря 1995 года «О прокуратуре Республики Казахстан».
3. Приказ Генерального Прокурора РК от 25 ноября 1996 года № 39 «Об организации прокурорского надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности».
4. Закон РК «О Прокуратуре».
5. Приказ Генерального Прокурора РК от 12 сентября 2007 года № 39 «Об утверждении Концепции развития прокурорского надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности на 2007-2010 годы».
6. Отраслевая Инструкция по организации и осуществлению надзора за применением Закона РК «Об оперативно-розыскной деятельности» от 31 мая 2006.
7. Конституционные основы деятельности органов прокуратуры и их реализация в законодательстве РК и Российской Федерации. Алматы-М., 2004.