



Научно-исследовательский журнал «International Law Journal»

<https://ilj-journal.ru>

2025, Том 8, № 4 / 2025, Vol. 8, Iss. 4 <https://ilj-journal.ru/archives/category/publications>

Научная статья / Original article

Шифр научной специальности: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)

УДК 347.963

Пределы прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью: поиск баланса между обеспечением законности и эффективностью борьбы с преступностью

¹ Ахмадуллина И.А., ¹ Сaitov A.A.,
Казанский (Приволжский) федеральный университет

Аннотация: в статье рассматривается актуальная проблема определения пределов прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью в современных правовых реалиях. Автор исследует сложившуюся систему противоречий между необходимостью обеспечения законности проведения оперативно-розыскных мероприятий и требованиями эффективности деятельности правоохранительных органов по противодействию преступности. На основе анализа действующего законодательства, правоприменительной практики и доктринальных подходов выявляются ключевые проблемы, связанные с существующими ограничениями полномочий прокурора при осуществлении надзора за ОРД. Особое внимание уделяется вопросам соблюдения конституционных прав граждан при проведении негласных оперативно-розыскных мероприятий, а также проблемам доступа прокурора к сведениям, составляющим государственную тайну и касающимся организации и тактики проведения ОРМ. В работе предлагаются концептуальные подходы к совершенствованию нормативно-правового регулирования прокурорского надзора за ОРД, обосновывается необходимость разработки дополнительных правовых механизмов, обеспечивающих оптимальный баланс между надзорной функцией прокуратуры и оперативной самостоятельностью субъектов ОРД. Практическая значимость исследования заключается в разработке конкретных предложений по совершенствованию законодательства и ведомственных нормативных актов, регламентирующих порядок осуществления прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью с учетом современных вызовов и угроз безопасности.

Ключевые слова: прокурорский надзор, оперативно-розыскная деятельность, надзорная деятельность, правоохранительные органы

Для цитирования: Ахмадуллина И.А., Сaitov A.A. Пределы прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью: поиск баланса между обеспечением законности и эффективностью борьбы с преступностью // International Law Journal. 2025. Том 8. № 4. С. 142 – 147.

Поступила в редакцию: 16 февраля 2025 г.; Одобрена после рецензирования: 15 апреля 2025 г.; Принята к публикации: 22 мая 2025 г.

The limits of prosecutorial oversight of operational investigative activities: finding a balance between ensuring legality and effective crime control

¹ Akhmadullina I.A., ¹ Saitov A.A.,
¹ Kazan (Volga Region) Federal University

Abstract: the article discusses the current problem of determining the limits of prosecutorial supervision of operational investigative activities in modern legal realities. The author examines the existing system of contradictions between the need to ensure the legality of operational investigative measures and the requirements for the effectiveness of law enforcement agencies in combating crime. Based on the analysis of current legislation, law enforcement practice and doctrinal approaches, key problems related to the existing limitations of the prosecutor's

powers in the supervision of the order are identified. Special attention is paid to the issues of respect for the constitutional rights of citizens when conducting secret operational search activities, as well as the problems of the prosecutor's access to information that constitutes a state secret and related to the organization and tactics of the OPM. The paper proposes conceptual approaches to improving the regulatory framework for prosecutorial supervision of the ORDO, justifies the need to develop additional legal mechanisms that ensure an optimal balance between the supervisory function of the prosecutor's office and the operational independence of the subjects of the ORDO. The practical significance of the study lies in the development of specific proposals for improving legislation and departmental regulations governing the procedure for prosecutorial supervision of operational investigative activities, taking into account modern challenges and threats to security.

Keywords: prosecutorial supervision, operational investigative activities, supervisory activities, law enforcement agencies

For citation: Akhmadullina I.A., Saitov A.A. The limits of prosecutorial oversight of operational investigative activities: finding a balance between ensuring legality and effective crime control. International Law Journal. 2025. 8 (4). P. 142 – 147.

The article was submitted: February 16, 2025; Approved after reviewing: April 15, 2025; Accepted for publication: May 22, 2025.

Введение

В настоящем исследовании предпринята попытка комплексного анализа проблемы определения пределов прокурорского надзора за ОРД с позиций поиска оптимального баланса между обеспечением законности и поддержанием эффективности борьбы с преступностью. Цель работы состоит в выявлении существующих противоречий и пробелов в нормативно-правовом регулировании, а также в разработке научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в данной сфере.

Актуальность данной проблематики обусловлена объективным противоречием между необходимостью обеспечения эффективности борьбы с преступностью, требующей оперативности и конфиденциальности, с одной стороны, и императивом строгого соблюдения законности при осуществлении ОРД, с другой. Нормативно-правовая база, регламентирующая пределы прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью, не лишена пробелов и коллизий, что порождает неоднозначность в правоприменительной практике и создает потенциальные риски как для эффективности деятельности правоохранительных органов, так и для обеспечения прав граждан.

Материалы и методы исследований

Материалами исследования послужили нормы действующего законодательства Российской Федерации, регулирующие вопросы прокурорского надзора, а также научные труды отечественных ученых, посвященные проблемам процессуального права. В ходе работы применялись общенаучные методы исследования, такие как системный, формально-логический, исторический методы, а также специальные методы анализа правовых норм и судебной практики. Это позволило всесторонне рассмотреть теоретические и практические аспекты процессуальных обязанностей прокурора, выявить их значение для функционирования уголовного судопроизводства и предложить рекомендации по совершенствованию правового регулирования в данной области.

Результаты и обсуждения

Прокурорский надзор как важнейший институт обеспечения законности в государстве играет особую роль в системе сдержек и противовесов правоохранительной деятельности. Особенно тонким и деликатным представляется вопрос о пределах такого надзора в сфере оперативно-розыскной деятельности (ОРД), где оперативность, эффективность и конфиденциальность зачастую выступают залогом успешного решения задач по предупреждению, выявлению и раскрытию преступлений. Проблема установления оптимальных границ прокурорского надзора за ОРД представляет собой многоаспектный комплекс взаимосвязанных вопросов теоретического, нормативного и практического характера, требующих всестороннего анализа в контексте современных вызовов и угроз национальной безопасности. Начать исследование обозначенной проблематики целесообразно с установления правовых основ осуществления прокурорского надзора за ОРД. Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" в статье 29 устанавливает, что предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных

мероприятий, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД [11]. В свою очередь, Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности" в статье 21 конкретизирует положения о прокурорском надзоре, устанавливая, что надзор за исполнением законов при осуществлении ОРД осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры [10]. Именно в этих нормативных положениях закладывается фундаментальное противоречие между необходимостью обеспечения законности в деятельности органов, осуществляющих ОРД, и потребностью сохранения их оперативной самостоятельности для эффективного противодействия преступности.

Теоретическое осмысление пределов прокурорского надзора за ОРД требует разграничения понятий "пределы", "объем", "границы" надзорной деятельности [1, с. 176]. Под пределами прокурорского надзора следует понимать правовые рамки, установленные законодательством, в которых прокурор вправе осуществлять свои полномочия. Данные пределы определяются кругом органов, за деятельностью которых прокурор имеет право осуществлять надзор, а также объемом полномочий прокурора по выявлению и устранению нарушений закона. В контексте надзора за ОРД важно учитывать, что прокурорское вмешательство в тактические решения оперативных подразделений может негативно сказаться на результативности оперативно-розыскных мероприятий. Так, в соответствии с законодательством, прокурор вправе проверять законность проведения оперативно-розыскных мероприятий, истребовать оперативно-служебные документы, получать объяснения от должностных лиц, требовать устранения нарушений законности [11]. Однако прокурор не вправе вмешиваться в организационно-тактические аспекты проведения конкретных оперативно-розыскных мероприятий, что обоснованно с точки зрения сохранения оперативной самостоятельности органов, осуществляющих ОРД. Специфика оперативно-розыскной деятельности как особой формы государственного контроля за преступностью обуславливает наличие определенных ограничений в осуществлении прокурорского надзора [2, с. 14-15]. В частности, сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о тактике, методах и средствах осуществления ОРД не могут быть предметом прокурорского надзора. Данное исключение, закрепленное в части 3 статьи 21 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности", направлено на обеспечение безопасности участников оперативно-розыскных мероприятий и сохранение эффективности применяемых методов борьбы с преступностью [10]. Вместе с тем, такое ограничение не означает полного исключения данной сферы из-под прокурорского надзора, поскольку прокурор сохраняет право проверять законность оперативно-розыскных мероприятий, связанных с ограничением конституционных прав граждан. Практическое воплощение пределов прокурорского надзора за ОРД находит отражение в вопросе о доступе прокурора к документам оперативного учета и материалам оперативно-розыскных мероприятий. Законодательство устанавливает, что прокурор вправе требовать от руководителей органов, осуществляющих ОРД, представления оперативно-служебных документов, включая дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с ограничением конституционных прав граждан, а также ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения ОРД. При этом существует определенный дуализм в подходах к решению вопроса о полноте доступа прокурора к материалам ОРД. С одной стороны, полный и неограниченный доступ прокурора к таким материалам способствует всестороннему и полному выявлению нарушений законности [4, с. 113-114]. С другой стороны, расширение круга лиц, имеющих доступ к секретной информации, потенциально может привести к утечке данных и снижению эффективности оперативно-розыскных мероприятий. Судебная практика последних лет демонстрирует определенную тенденцию к расширению полномочий прокурора в сфере надзора за ОРД. Так, в ряде определений Конституционного Суда РФ отмечается, что прокурор имеет право на ознакомление с оперативно-служебными документами, содержащими информацию о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, и о лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе, если это необходимо для проверки сведений о нарушениях закона, допущенных при проведении оперативно-розыскных мероприятий [5, с. 127-132]. Такой подход обусловлен приоритетом защиты прав и свобод человека и гражданина над интересами ведомственной секретности. Однако реализация данной позиции требует установления дополнительных гарантий сохранения государственной и служебной тайны, а также безопасности лиц, участвующих в осуществлении ОРД.

Международный опыт регулирования прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью демонстрирует различные модели взаимодействия органов прокуратуры и оперативных подразделений. В некоторых странах прокурор имеет широкие полномочия по руководству и контролю за ОРД, включая право давать обязательные указания о проведении конкретных оперативно-розыскных мероприятий [3 с. 293]. В других государствах роль прокурора ограничивается последующим надзором за законностью уже проведенных мероприятий. Анализ различных моделей позволяет сделать вывод о том, что оптимальным пред-

ставляется подход, при котором прокурор имеет достаточные полномочия для выявления и устранения нарушений законности в сфере ОРД, но при этом не вмешивается в оперативно-тактические аспекты этой деятельности [6]. Такой баланс позволяет сохранить оперативную самостоятельность правоохранительных органов и одновременно обеспечить соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Поиск оптимальных пределов прокурорского надзора за ОРД не может быть осуществлен без учета современных вызовов и угроз национальной безопасности. Терроризм, экстремизм, транснациональная организованная преступность, коррупция представляют собой явления, требующие адекватного и оперативного реагирования со стороны правоохранительных органов [9 с. 58]. В таких условиях излишне строгий и формализованный прокурорский надзор может стать препятствием для эффективного противодействия преступности. С другой стороны, ослабление прокурорского надзора создает риски нарушения прав и свобод человека и гражданина, а также злоупотреблений со стороны должностных лиц органов, осуществляющих ОРД. Поэтому необходим комплексный подход к определению пределов прокурорского надзора, учитывающий как интересы обеспечения национальной безопасности, так и необходимость защиты прав человека. Важным аспектом проблемы пределов прокурорского надзора за ОРД является вопрос о соотношении надзорных полномочий прокурора и судебного контроля за оперативно-розыскной деятельностью. В соответствии с законодательством, проведение оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, на неприкосновенность жилища, допускается только на основании судебного решения. При этом прокурор осуществляет надзор за законностью получения такого судебного решения и проведения соответствующих мероприятий [7 с. 93]. Такое разделение контрольных функций между судом и прокуратурой является дополнительной гарантией законности в сфере ОРД. Однако на практике возникают вопросы о разграничении компетенции суда и прокуратуры, о порядке взаимодействия данных органов при выявлении нарушений законности, что требует дополнительного законодательного регулирования. Современное состояние правового регулирования прокурорского надзора за ОРД характеризуется определенной неполнотой и противоречивостью. Так, отсутствует четкое законодательное определение круга прокуроров, уполномоченных осуществлять надзор за ОРД, не конкретизированы формы и методы такого надзора, не урегулирован порядок ознакомления прокурора с материалами ОРД, содержащими государственную тайну. Данные пробелы создают трудности в практической деятельности как органов прокуратуры, так и оперативных подразделений. Для их устранения представляется необходимым принятие специального нормативного правового акта, регламентирующего порядок осуществления прокурорского надзора за ОРД, либо внесение соответствующих дополнений в действующее законодательство.

Выводы

Проведенное исследование проблемы определения пределов прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью позволяет сформулировать ряд концептуальных выводов, имеющих как теоретическое, так и практическое значение. Прежде всего, следует констатировать, что оптимальные пределы прокурорского надзора за ОРД не могут быть установлены в виде статичной модели, поскольку они находятся в постоянной динамике, обусловленной трансформацией форм преступности, развитием правовой системы и эволюцией общественных отношений. Вместе с тем, данные пределы должны базироваться на ряде фундаментальных принципов, ключевыми из которых являются: верховенство закона, соблюдение конституционных прав граждан, обеспечение государственной безопасности и невмешательство в оперативно-тактическую самостоятельность правоохранительных органов. Анализ современного нормативно-правового регулирования выявил существенные противоречия между расширительной трактовкой полномочий прокурора, вытекающей из системного толкования законодательства о прокуратуре, и ограничительным подходом, заложенным в специальных нормах об оперативно-розыскной деятельности. Данная коллизия не может быть разрешена исключительно путем ведомственного нормотворчества и требует системного законодательного решения. Вопрос о доступе прокурора к сведениям, составляющим государственную тайну в сфере ОРД, должен решаться на основе дифференцированного подхода, при котором объем предоставляемой информации определяется характером проверяемых нарушений и категорией защищаемых прав. При этом необходимо нормативное закрепление механизмов, гарантирующих сохранность конфиденциальных сведений и предотвращающих их неправомерное распространение. Особого внимания заслуживает проблема осуществления надзора за законностью проведения оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан. Исследование показало неэффективность существующей модели "последующего" прокурорского контроля, не позволяющей предотвратить необратимые последствия незаконного ограничения прав личности. В этой связи представляется обоснованным расширение полномочий прокурора по предварительной проверке законности наиболее инвазивных оперативно-розыскных меро-

приятый, при сохранении оперативности их санкционирования. В рамках совершенствования законодательства целесообразна разработка и принятие федерального закона "О прокурорском надзоре за оперативно-розыскной деятельностью", в котором следует детально регламентировать процедуры осуществления надзорных мероприятий, полномочия прокурора при выявлении нарушений, а также механизмы взаимодействия с органами, осуществляющими ОРД. Параллельно необходима модернизация ведомственных нормативных актов с целью обеспечения их соответствия конституционным положениям о приоритете прав и свобод человека и гражданина.

Список источников

1. Булохов И.И. Проблемы полноты осуществления прокурорского надзора за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность // Молодой ученый. 2023. № 15 (462). С. 175 – 177. URL: <https://moluch.ru/archive/462/101459/> (дата обращения: 18.01.2025)
2. Дытченко Г., Никитин Е. Проблемы организации надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности. Законность. 2008. № 10. С. 11 – 17.
3. Захарцев С.И., Игнащенко Ю.Ю., Сальников В.П. Оперативно-розыскная деятельность в XXI веке: монография. М.: Норма, 2015. 400 с.
4. Капканов В.И. Проблемы разграничения пресечения преступлений и провокации их совершения // Уголовное право. 2007. № 6. С. 116 – 120. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=12951390&ysclid=mabat4tf3t675129112>
5. Никитин Е.Л., Дытченко Г.В. Прокурорский надзор за исполнением законов об оперативно розыскной деятельности. СПб., 2016. 143 с.
6. Определение Конституционного Суда РФ от 14.07.1998 N 86-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно – розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой».
7. Алексеев В.В. и др. Правовые основы оперативно-розыскной деятельности: учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 175 с.
8. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 25.03.2022 с изм. От 07.10.2022) // Российская газета. 2001. № 249.
9. Капканов В.И. Проблемы осуществления надзора за оперативно-розыскной деятельностью // Адвокат. 2009. № 9. С. 57 – 59. // СПС КонсультантПлюс
10. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Российская газета, № 160, 18.08.1995.
11. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 11.06.2022) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 20.11.1995. № 47. ст. 4472.

References

1. Bulokhov I.I. Problems of the completeness of the prosecutor's supervision over the bodies carrying out operational-search activities. Young scientist. 2023. No. 15 (462). P. 175 – 177. URL: <https://moluch.ru/archive/462/101459/> (date of access: 18.01.2025)
2. Dytchenko G., Nikitin E. Problems of organizing supervision over the legality of operational-search activities. Legality. 2008. No. 10. P. 11 – 17.
3. Zakhartsev S.I., Ignashchenkov Yu.Yu., Salnikov V.P. Operational-search activity in the 21st century: monograph. Moscow: Norma, 2015. 400 p.
4. Kapkanov V.I. Problems of Distinction between Suppression of Crimes and Provocation of Their Commission. Criminal Law. 2007. No. 6. P. 116 – 120. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=12951390&ysclid=mabat4tf3t675129112>
5. Nikitin E.L., Dytchenko G.V. Prosecutor's Supervision over the Implementation of Laws on Operational Investigative Activities. St. Petersburg, 2016. 143 p.
6. Definition of the Constitutional Court of the Russian Federation of 14.07.1998 N 86-O "On the Case of Verifying the Constitutional Validity of Certain Provisions of the Federal Law "On Operational Investigative Activities" Based on the Complaint of Citizen I. G. Chernova".
7. Alekseev V. V. and others. Legal basis of operational-search activities: a tutorial. Moscow: UNITY-DANA, 2016. 175 p.
8. Criminal Procedure Code of the Russian Federation of December 18, 2001 No. 174-FZ (as amended on March 25, 2022, as amended on October 7, 2022). Rossiyskaya Gazeta. 2001. No. 249.

9. Kapkanov V.I. Problems of supervision of operational-search activities. Advocate. 2009. No. 9. P. 57 – 59. SPS ConsultantPlus.

10. Federal Law of 12.08.1995 No. 144-FZ (as amended on 28.12.2022) "On Operational-Investigative Activities". Rossiyskaya Gazeta, No. 160, 18.08.1995.

11. Federal Law of 17.01.1992 No. 2202-1 (as amended on 11.06.2022) "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation". Collected Legislation of the Russian Federation. 20.11.1995. No. 47. Art. 4472.

Информация об авторах

Ахмадулина И.А., Казанский (Приволжский) федеральный университет, Набережночелнинский институт (филиал), irina-ahmad@mail.ru

Саитов А.А., Казанский (Приволжский) федеральный университет, Набережночелнинский институт (филиал), artur.shakirov.21@bk.ru

© Ахмадулина И.А., Саитов А.А., 2025