

Краснодарский университет МВД России

**КОНТРОЛЬ
ЗА ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

Учебное пособие

Краснодар
2018

УДК 343
ББК 67.410.221
К64

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Составители: *Е. В. Запорожец, В. В. Стукалов.*

Рецензенты:

А. В. Ковалёв, кандидат юридических наук (Рязанский филиал Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя);
О. Г. Ковальчук (Главное управление МВД России по Краснодарскому краю).

Контроль за оперативно-розыскной деятельностью :
К64 учебное пособие / сост.: Е. В. Запорожец, В. В. Стукалов. –
Краснодар : Краснодарский университет МВД России,
2018. – 68 с.

ISBN 978-5-9266-1389-3

В учебном пособии рассматриваются организационные и правовые аспекты обеспечения государственного контроля за субъектами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 343
ББК 67.410.221

ISBN 978-5-9266-1389-3

© Краснодарский университет
МВД России, 2018
© Запорожец Е. В., Стукалов В. В.,
составление, 2018

ВВЕДЕНИЕ

Наличие тенденций роста объема и разнообразие структуры информационных потоков, усложнение условий осуществления правоохранительной деятельности, расширение и преломление сфер и функций правоохранительных органов исполнительной власти, в том числе в связи с транснационализацией преступности, общемировые проблемы борьбы с терроризмом, незаконным оборотом наркотиков, оружия порождают множество новых и видоизмененных объектов, подлежащих государственному контролю.

Для достижения государством целей, направленных на активизацию борьбы с преступностью, особенно с ее организованными формами и коррупцией необходим эффективный государственный контроль за реализацией правоохранительными органами приоритетных задач, стоящих перед ними, страной и обществом по защите конституционных прав, свобод и интересов личности, оздоровлению криминальной обстановки в стране, наступлению «диктатуры закона» в России.

Комплексный контроль за всей правоохранительной деятельностью, на наш взгляд, требует больших и в ряде случаев неоправданных ресурсных затрат. Как верно заметил, А.М. Тарасов в своем диссертационном исследовании, «охватить непосредственным контролем все многочисленные основные направления правоохранительной работы в финансовом и временном отношениях затратно и навряд ли реально»¹.

Поэтому на практике государственный контроль осуществляется применительно к конкретным сферам правоохранительной деятельности, так как гораздо эффективнее начинать контроль с определения и оценки главных, ведущих направлений правоохранительной работы, вносящих определяющий вклад в укрепление общественного порядка, усиление борьбы с преступностью, то есть тех объектов, государственный контроль за которыми позволит сделать важные выводы и принять соответствующие государственные решения. К такому направлению правоохранительной деятельности относится, в первую очередь, оперативно-розыскная деятельность.

¹ Тарасов А. М. Президентский контроль: понятие и система. Учебное пособие. – СПб. : Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. С. 348.

Обусловлено это рядом причин. Прежде всего, именно данное направление работы оказывает существенное влияние на многие отношения в обществе, государстве, связанные с безопасностью, охраной прав и законных интересов граждан. Поэтому ненадлежащее и несвоевременное исполнение законов Российской Федерации, указов, распоряжений и поручений Главы государства, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также нормативных правовых актов судебных органов, Прокуратуры РФ, органов власти субъектов Российской Федерации в части, касающейся оперативно-розыскной деятельности, в целом отрицательно сказывается на эффективности работы всей правоохранительной системы по декриминализации общества.

Кроме того, в современном российском обществе существует определенная вероятность нарушения прав и свобод граждан в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности в виду того, что органы, ее осуществляющие, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, наделены существенными полномочиями по ограничению ряда конституционных прав и свобод граждан¹.

Проблема контроля не нова и давно разрабатывается как в теоретическом, так и теоретико-прикладном аспектах. По ней имеется значительное число работ. Среди них можно назвать труды Г.В. Атаманчука, В.Г. Афанасьева, А.А. Жданова, М.Ф. Ивлевой, Т.Н. Клепцовой, Т.В. Конюховой, О.Е. Кутафина, А.Ф. Ноздрачева, Л.А. Окунькова, Ф.С. Разаренова, А.Д. Соменкова, Ю.А. Тихомирова, Н.И. Химичевой, Е.В. Шориной, Ц.А. Ямпольской и других ученых.

В отечественной научной литературе имеются труды, прямо посвященных государственному контролю. К ним относятся работы В.В. Бурцева, А.В. Мицкевича, А.Е. Лунева, А.И. Миркина, В.С. Прониной, Г.А. Смирнова, М.С. Студеникиной, С.С. Студеникина, Н.Е. Шмелько, В.В. Сучкова и других авторов.

Вместе с тем, изучение юридической литературы показало, что проблеме государственного контроля за деятельностью органов внутренних дел в целом, и за оперативно-розыскной деятельностью, в частности, внимание практически не уделялось.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) / [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/cons/>

ГЛАВА 1. СУЩНОСТЬ И ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Сущность государственного контроля в Российской Федерации

Определение понятия, основных элементов содержания исследуемого явления составляет основу любого объекта познания, поскольку отражает его внутреннюю сущность, различные стороны, признаки, проявления¹. Рассмотрение контроля за оперативно-розыскной деятельностью невозможно без раскрытия понятия контроля в общем и государственного контроля в частности.

Термин «контроль» происходит от французского слова *contrôle*, обозначающего проверку, а также наблюдение с целью проверки.

В русском языке слово «контроль» стало употребляться, скорее всего, с начала XVIII в. Например, в книге И.К. Кириллова «Цветущее состояние всероссийского государства», написанной в 1727 г., упоминается должность контролера в портовой таможне Комерц-коллегии².

В словарях и других справочных изданиях под контролем понимается учет, проверка. Так, в Толковом словаре В.И. Даля указывается, что контроль – это учет, поверка счетов, отчетности, присутственное место, занимающееся проверкой счетов³. В Словаре русского языка С.И. Ожегова контроль определяется как проверка, а также наблюдение с целью проверки; контроль над отчетностью и т. д.⁴ В Большой советской энциклопедии говорится, что

¹ Нерсисянц В. С. Философия права. Учебник для вузов. Издательская группа ИНФА-М-НОРМА, М., 1997. С. 117.

² Кочергин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля. М., 2000. С. 9.

³ Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. / [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://slovari.yandex.ru>.

⁴ Толковый словарь С.И. Ожегова / [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://ozhegov-online.ru/slovar-ozhegova/kontrol/12692/>

контроль означает проверку чего-либо: выполнения законов, планов, решений¹.

Понятие «контроль» достаточно подробно и часто с разных сторон анализируется в трудах ученых и статьях практических работников.

В философской науке под контролем понимается совокупность процессов в социальной системе (обществе, социальной группе, организации и т. п.), посредством которых обеспечивается следование определенным «образцам», а также соблюдение ограничений в поведении, нарушение которых отрицательно сказывается в функционировании системы².

Специалисты в области социального управления исходят из того, что контроль – это система наблюдения и проверки соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т. д.³

Разные подходы в определении понятия «контроль» используются среди правоведов. Одни авторы определяют контроль как специфическую разновидность юридического процесса⁴, как правовую форму деятельности⁵. Другие – характеризуют контроль как функцию компетентных государственных органов⁶.

В частности, М.С. Студеникина, полагает, что с точки зрения управленческого подхода, сущность контроля состоит в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые он, объект, получил от управляющего звена – органа, должностного лица⁷.

¹ Большая советская энциклопедия / [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.rubricon.com/>

² Философская энциклопедия. М., 1970, Т. 5. С. 83-84.

³ Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М., 1968. С. 236.

⁴ Теория юридического процесса / Под ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 69-70.

⁵ Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 58.

⁶ Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учебное пособие для вузов. М., 1998. С. 25; Алехин А. П., Козлов Ю. М., Кармолицкий А. А. Административное право Российской Федерации. Учебник в двух частях. М., 1995, ч. 1. С. 57-58.

⁷ Советское административное право. Учебник. / Под ред. В. И. Поповой, М. С. Студеникиной. М., 1982. С. 96-97.

Наряду с вышеуказанными определениями контроля, в литературе встречаются и такие его трактовки, как стадия (фаза) управленческого цикла, форма обратной связи, способ обеспечения законности¹.

Мы полагаем, что все приведенные выше суждения верны по своей сути. Таким образом, можно сделать общий вывод о том, что контроль – это сложное явление, имеющее множество сторон и форм своего проявления. В нашем представлении в контексте данного исследования целесообразно представлять контроль как функцию государства, самостоятельную правовую форму государственной деятельности, суть которой заключается в том, чтобы проверять, наблюдать, отслеживать соблюдение и выполнение требований нормативных правовых актов, принятых решений, планов, стоящих задач.

Учитывая функциональное назначение государственного контроля, он должен включать в себя три основные стадии:

- 1) получение необходимой информации;
- 2) анализ и оценка полученной информации;
- 3) реагирование на выявленные в ходе контроля отклонения от требований, установленных соответствующими нормативно-правовыми актами.

Все три стадии, как правило, регламентируются нормативными правовыми актами и реализуются в соответствии с требованиями этих актов.

Выделение стадий контрольного процесса позволяет раскрыть не только юридическую природу и целостность содержания государственного контроля, но и специфику контрольной деятельности.

Содержание государственного контроля как деятельности в наиболее обобщенном виде характеризуют его функции.

В системе функций государственного контроля в специальной литературе обычно выделяют функции, свойственные любой контрольной деятельности. Это – функции корректировки, социальной превенции, правоохраны². Другими словами, речь идет о

¹ Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации // Дисс. ...канд. юрид. наук, Ростов-на-Дону, 2000. С. 38.

² Горшенев В.М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 31-35.

корректирующей, предупредительной, правоохранительной функциях государственного контроля. На наш взгляд, к числу функций государственного контроля следует отнести и воспитательную функцию.

Корректирующая функция заключается в выявлении соответствия деятельности подконтрольных субъектов поставленным перед ними задачам; в выявлении и фиксации нарушений действующего законодательства, отклонений от требований управленческих решений, поставленных целей и способов их достижения, а также их причин, с последующим принятием мер по корректировке деятельности подконтрольного субъекта или способов воздействия на него либо отвечающих за его деятельность лиц с целью приведения их в соответствие с требованиями законодательства, управленческого решения. Контроль, осуществляемый органами государства, также может «вклиниваться» в правореализационную деятельность с целью обеспечения точности ее осуществления и соответствия требованиям законности.

Таким образом, корректирующая функция государственного контроля позволяет судить о фактическом положении дел, о том, как реализуются законы, насколько эффективны подзаконные акты. При ее помощи можно устранять недостатки в нормотворческой деятельности, вносить изменения и дополнения в нормативные акты, повышать их качество.

Предупредительная функция государственного контроля состоит в осуществлении контролирующими органами на основе полученных фактических данных о работе подконтрольных субъектов профилактической работы с целью предупреждения возможных правонарушений, исключения причин и условий их совершения, а также проверки соблюдения правовых норм, приказов, правил, стандартов на всех этапах деятельности подконтрольных органов для недопущения, предотвращения отклонений от заданных параметров. Например, это может быть как эпизодическое мероприятие профилактического характера (разъяснение содержания норм российского законодательства; напоминание о недопустимости того или иного действия и др.), так и сложное комплексное мероприятие (комплексная проверка).

Правоохранительная функция государственного контроля заключается в том, что государственные органы, осуществляя государственный контроль и реализуя контрольную функцию, осуществляют охрану права от его нарушений. Решения органов государственного контроля направлены на устранение выявленных нарушений, на прекращение неправомерных действий должностных лиц и граждан, на отмену или изменение нормативно-правовых актов, не соответствующих Конституции Российской Федерации, действующему законодательству.

Воспитательная функция государственного контроля выражается в самих правовых нормах, регулирующих подконтрольные общественные отношения. Уже фактом своего существования государственный контроль воздействует на подконтрольные субъекты, побуждая их придерживаться установленных правил, норм, «образцов», параметров. Воспитательная функция госконтроля направлена на формирование правосознания граждан, установок правомерного поведения, гражданской позиции непримиримости и борьбы с правонарушениями.

Контрольная деятельность как таковая имеет непосредственную и конечную цели. Непосредственной целью государственного контроля является предупреждение и пресечение нарушений установленных требований нормативных правовых актов (правил) или поведения субъектов общественных отношений. Конечная цель контроля совпадает с теми целями, которое преследует само правовое и организационное регулирование деятельности, и которые призваны оградить личность, общество и государство от различных негативных последствий в результате той или иной деятельности, обеспечить их безопасность, законные интересы, права и свободы субъектов общественных отношений¹.

В соответствии с целями контроля можно сформулировать основные объекты контрольной деятельности, под которыми, на наш взгляд, следует понимать определенные общественные отношения, связанные с выполнением каких-либо правил, обязанностей или требований.

¹ Гуляев А.П. Контролирующие органы и организации России. М., 2000. С. 7.

Мы полагаем, что в рамках нашего исследования необходимо выделить два основных специфических объекта контрольной деятельности.

1. Соблюдение установленных нормативными правовыми актами требований и правил (порядка) осуществления того или иного вида деятельности. Такие требования и правила устанавливаются законами Российской Федерации, указами, распоряжениями Президента РФ, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, органами власти субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

2. Соблюдение физическими и юридическими лицами определенных обязанностей, возложенных на них нормативными правовыми актами.

Контрольная деятельность реализуется посредством собственных ей правовых форм и методов. Под формами и методами государственного контроля понимаются конкретные способы, приемы практического осуществления стоящих перед контролирующими органами задач, то есть фактическое содержание контрольной деятельности.

Формы и методы, которые используются органами государственного контроля в их практической работе, разнообразны и многочисленны и постоянно совершенствуются, выявляя более эффективные для реализации контрольных функций. Как справедливо отмечает А.И. Рябко «... каждой из стадий контроля соответствуют свойственные контролю правовые способы – методы контроля и их юридическое выражение»¹.

Так, стадиям получения, анализа и оценки информации соответствуют такие правовые способы контроля, как заслушивание информации, отчетов, сообщений, истребование и учет документов, материалов, производство различного рода проверок, обследований, инвентаризаций, экспертиз, рассмотрение заявлений и обращений граждан, организаций и т. д.

Третьей стадии контроля свойственны несколько иные правовые способы. К числу таковых следует отнести: депутатский и

¹ Рябко А. И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории). Ростов-на-Дону, 1999. С. 90.

парламентский запросы, частные определения судов, представления органов дознания, предварительного следствия, прокурора, заявления и обращения граждан, опубликованные в средствах массовой информации и др. Особенность данных способов государственного контроля вытекает из сущности самой регулирующей стадии контроля и заключается в отсутствии непосредственного вмешательства в деятельность контролируемого или его наказания.

Следует согласиться с мнением А.И. Рябко, который выделяет также комплексную группу способов, характерных для всех стадий контроля¹. К числу таких способов следует отнести, например, ревизию, проверку, инспектирование, которые являются как средством получения информации, так и средством сигнализации, обязывающей к соответствующему реагированию по содержащимся в них сведениям и выводам.

Самым распространенным способом контроля является проверка. Это такой способ контроля, который предполагает сочетание документального анализа с изучением дел непосредственно на проверяемом объекте². Проверки как способы контроля в зависимости от конкретных задач могут быть массовые, сплошные (комплексные), выборочные, разовые, плановые, внезапные³.

Поскольку контроль не выступает в изолированном виде, а реализуется применительно к конкретному предметному содержанию, объем контрольной деятельности, формы и методы ее проявления дифференцируются в зависимости от сферы или отрасли управления, а также от специального места органа, осуществляющего контрольные полномочия, в общей системе государственного механизма.

Исходя из этого, по-нашему мнению, основным критерием классификации и систематизации видов государственного контроля является природа субъекта контроля. В условиях разделения властей, по субъектам, осуществляющим контроль, государственный контроль можно разделить на:

1) президентский (Президент РФ);

¹ Рябко А. И. Указ. соч. С. 96-98.

² Туровцев В. И. Народный контроль в социалистическом обществе. М., 1974. С. 124.

³ Журко В. Ф., Ястребов В. Б. Вневедомственный контроль и социалистическая собственность, М., 1980. С. 110-111.

2) парламентский (Федеральные органы законодательной власти);

3) правительственный (Федеральные органы исполнительной власти);

4) судебный (органы судебной власти);

5) прокурорский надзор (органы Прокуратуры РФ);

6) контроль Уполномоченного по правам человека в РФ (Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и его аппарат);

7) ведомственный контроль.

Здесь важно отметить, что «надзор» – это более узкое понятие, общим или родовым по отношению к которому выступает понятие контроль. Мы разделяем точку зрения А.М. Тарасова, считающего надзор одной из форм осуществления контроля¹. Таким образом, органы прокуратуры реализуют свои контрольные функции в форме надзора за исполнением законов Российской Федерации.

В зависимости от характерологических признаков соответствующего субъекта госконтроль может также подразделяться на два вида: контроль ведомственный (внутриведомственный) и вневедомственный (межведомственный, надведомственный) контроль.

В соответствии с полномочиями различных государственных органов и их подразделений типовой механизм государственного контроля включает в себя комплексную систему мер, позволяющую субъектам контроля своевременно и в полном объеме:

1) получать необходимые сведения о состоянии деятельности подконтрольных объектов;

2) выявлять отклонения от установленных нормативными правовыми актами требований, правил, порядка осуществления деятельности подконтрольными объектами, получения ими в результате деятельности должных результатов;

3) принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений, а также восстановлению и реализации нарушенных требований, невыполненных решений;

¹ Тарасов А.М. Президентский контроль: понятие и система. С. 164-165.

4) принимать предусмотренные законодательством адекватные выявленным нарушениям в ходе контроля меры для привлечения к соответствующим видам ответственности должностных лиц, виновных в совершенных (допущенных) нарушениях.

Формы реагирования на выявленные нарушения госорганов, их должностных лиц в ходе осуществления исполнительской деятельности разнообразны, они включают в себя полномочия, направленные на:

1) предупреждение и пресечение различных нарушений при исполнении требований нормативных правовых актов, касающихся специфики работы;

2) устранение причиненного ущерба (вреда) в результате совершенных (допущенных) нарушений должностными лицами;

3) восстановление реализации определенных в нормативных правовых актах требований установленного порядка и условий деятельности;

4) устранение причин и обстоятельств, способствующих нарушениям в ходе проведения работы в будущем;

5) решение вопросов привлечения нарушителей к соответствующим видам ответственности.

Итак, мы уточнили сущность и содержание понятия контроля в целом и государственного контроля в частности, рассмотрели виды контроля и формы его реализации. Проведенное исследование поможет ориентироваться в вопросах государственного контроля за оперативно-розыскной деятельностью, позволит определить сущностные характеристики и особенности осуществления различных видов государственного контроля за оперативно-розыскной деятельностью.

1.2. История становления государственного контроля в Российской Федерации

Государственный контроль – категория историческая. Комплексное исследование и изучение такой масштабной и важной проблемы, как правовое и организационное обеспечение государственного контроля невозможно без применения исторического метода, поскольку генезис видов государственного контроля,

субъектов его осуществляющих, непосредственно связаны с развитием политической, административной системы государства.

Отдельным вопросам истории формирования и развития государственного контроля в России посвящены исследования таких авторов как В.М. Митрофанов, А.В. Новиков, А.А. Ялбулганов и ряд других¹. Наиболее полно, на наш взгляд, историческая ретроспектива государственного контроля отражена в работе А.М. Тарасова².

Опираясь на научные разработки данных авторов, мы полагаем, что историю формирования и развития государственного контроля в России целесообразно изложить в динамике, разбив на ряд основных этапов.

1. Становление и развитие государственного контроля в Царской России (1550 – 1917 гг.).

2. Государственный контроль в советский период (1917 – 1993 гг.).

3. Система государственного контроля в современной России.

Становление и развитие государственного контроля в Царской России. Ряд ученых считает, что контроль как важнейший компонент государственного управления уходит своими корнями в глубокое прошлое, к самым истокам создания Древней Руси. Так, например, А. Андрухович полагает, что уже в Древней Руси была сформирована система счетоводства и контроля³. Однако, на наш взгляд, говорить об этом историческом периоде, когда только началось становление органов государственного управления, можно как об этапе зарождения государственного контроля, а не как о сложившейся системе.

Поэтому исторический анализ становления и развития системы государственного контроля в России мы начнем с принятия в 1550 году Судебника Ивана IV, в котором прописывалось созда-

¹ Митрофанов В. М. Государственный финансовый контроль в дореволюционной России (1811-1917 гг.) // дис. ... канд. экон. наук. М. , 1961; Новиков А.В. Социальный контроль в условиях трансформации российского общества. М. , 1999; Ялбулганов А.А. Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII-XVIII вв. (историко-правовое исследование) // Государство и право, 2010, № 10.

² Тарасов А. М. Президентский контроль: понятие и система. С. 12-107.

³ Андрухович А. Единство триады: счетоводство, отчетность, контроль // Президентский контроль. Информационный бюллетень. 1997, № 1. С. 75.

ние отдельных учреждений, получивших название «присутственные места» (приказы). По-нашему мнению, именно с введением приказного управления, которое пришло на смену непосредственно личному управлению князя, можно говорить о формировании государственного контроля на Руси. Приказная система, наряду с множеством различных управленческих функций, наделала целый ряд приказов и функцией финансового контроля: Печатный приказ, приказы Казенного двора, Большой казны, Большого дворца и др.¹ Таким образом, приказы не являлись еще специализированными контрольными учреждениями.

Первым самостоятельным государственным учреждением контрольного характера на Руси стал Счетный приказ или Приказ счетных дел, учрежденный в 1654 году при царе Алексее Михайловиче Романове. Создание данного госоргана было связано, прежде всего, с необходимостью постоянного контроля за военными расходами в условиях войны с Ливонией. Приказ Счетных дел занимался ревизией государственных доходов и расходов по книгам всех других центральных приказов, сводил остатки от текущих расходов, обращался в другие приказы с запросами по исполнению ассигновок, вызывал из других городов для отчетов земских целовальников, которые отчитывались по приходно-расходным книгам. Таким образом, Счетный приказ как административный орган получил оформленную структуру специального государственного контрольного органа, к тому же не находящегося в зависимости от ведомств, деятельность которых он контролировал.

В эпоху правления Петра I в России произошло небывалое укрепление монархии, утверждение абсолютизма, что, естественно, потребовало перестройки всего госаппарата, развития и специализации государственного управления и контроля, создания специальных контрольных органов.

Так, в 1699 году императором Петром Великим была образована Ближняя канцелярия, на которую возлагалась обязанность контроля за всеми центральными учреждениями по делам государственного хозяйства. Именно в это «око государево» должна была доставляться «со всех приказов по всея недели ведомость, что, где,

¹ Ялбулганов А.А. Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII-XVIII вв. (историко-правовое исследование) // Государство и право, 2010, № 10. С. 89.

чего в приходе, в расходе и кому что должно на что расход держать», «чтоб ему, великому государю, о тех делах известно было всегда»¹.

В 1722 году Петр I установил новый порядок ревизии государственной отчетности, учредив в числе девяти основных коллегий Ревизион-коллегию, которая напрямую подчинялась Сенату и была наделена полномочиями по проверке счетов по государственным доходам и расходам как в деньгах, так и в вещах.

Вместе с тем новый порядок контроля не сопровождался ожидаемыми результатами, поэтому к началу XVIII века были сформированы две новые контрольные системы – прокуратура (во главе с генерал-прокурором Сената) и фискалитет (во главе с обер-фискалом). Важнейшими задачами Прокуратуры являлись надзор за законностью и защита прав граждан. Фискалам же всех уровней вменялось в обязанность доносить о всяких государственных, должностных и иных тяжких преступлениях и нарушениях законности в учреждениях.

Тем не менее, возрастающий объем документации, развитие государственного хозяйства все время требовали увеличения штата и расширения органов власти на местах. И в 1733 году для облегчения работы Ревизион-коллегии императрица Анна Иоанновна учредила особую Генеральную комиссию для ревизии прежних лет и еще девять счетных комиссий при специальных государственных учреждениях. Впервые был обнародован ревизионный устав, который представлял собой полный свод постановлений и правил, определявших область и порядок действия этой коллегии.

Расширение штатной численности контрольных органов получило свое продолжение и в эпоху Екатерины II. Помимо существующих контрольных органов были учреждены также Казенные палаты, в чьем подчинении находились все местные расходы и доходы. А в 1780 году при Правительствующем Сенате было образовано четыре экспедиции, которые находились в ведении государственного казначея, и одна из них, была образована специально для генеральной ревизии порождённые государственных счетов.

¹ Управленческая элита Российской империи (1802-1917) / Коллектив авторов СПбГУ под ред. акад. Фурсенко. С-Петербург. :Лики России, 2008. С. 364-365.

В начале XIX века император Александр I продолжил дело централизации системы государственного управления. Попытка решить проблемы, коллегиальной системой управления, привела к учреждению министерств, где управление основывалось на ответственности руководителя каждого подразделения перед вышестоящим, а каждого министра – непосредственно перед императором.

Именно в этой системе в 1810 году была установлена должность государственного контролера «для управления делами ревизии счетов гражданского и военного ведомств»¹, а через полгода было образовано Главное управление ревизии государственных счетов - независимое учреждение на правах министерства. Оно должно было отвечать за проверку и ревизию всех приходно-расходных операций по казенным и общественным средствам, а также осуществлять надзор за их передвижением.

Данное историческое событие стало, на наш взгляд, закономерным завершением процесса всесторонней централизации власти и одновременно попыткой унификации и упорядочения контрольной системы Российской империи.

В 1836 году Главное управление ревизии государственных счетов было преобразовано и переименовано в Государственный контроль – ведомство с сильным коллегиальным началом. По всем ревизионным вопросам власть Совета Государственного контроля приравнивалась к власти самого государственного контролера. Главной функцией Государственного контроля на всем протяжении его существования было наблюдение за точным исполнением государственного бюджета, кроме того, на него было возложено составление заключений о выгодности или убыточности для казны тех или иных хозяйственных операций.

Следует заметить, что надзор Государственного контроля осуществлялся не за всеми правительственными учреждениями. Ряд ведомств заведомо исключался из списка наблюдения и наделялись исключительным статусом неприкосновенности. Такими были: Министерство императорского двора, Собственная Его Императорского Величества канцелярия, Особенная канцелярия по кредитной части Министерства финансов. Кроме того, в

¹ Ялбулганов А. А. Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII-XVIII вв. (историко-правовое исследование) // Государство и право, 2010, № 10. С. 90.

любой момент могли появиться статьи расходов, помеченные грифом «тайне подлежащие» или «известные императору», которые также ни при каких обстоятельствах не могли быть подвергнуты ревизии¹.

Новый этап в развитии Государственного контроля наступил с эпохой реформ Александра II. Прежде всего, уже в 1859 года было сокращено количество особых неподконтрольных учреждений. В этом же году началось преобразование кассового устройства в России, которое подразумевало объединение всех денежных средств в руках министерства финансов. В 1865-1866 годах в губерниях и областях России были созданы местные органы Государственного контроля – контрольные палаты. С 1866 года ведомство стало осуществлять контроль над всероссийским бюджетом в целом: началось составление ежегодных отчётов по исполнению государственной росписи и её финансовых смет.

В 1895 году произошло ещё одно существенное расширение функций ведомства. На Государственный контроль были возложены также обязанности по ревизии государственных кредитных учреждений.

После 1901 года каких-то существенных изменений в структуре Государственного контроля более не проводилось, если не считать создания временных комиссий по проверке расходов, связанных с русско-японской и первой мировой войной.

Таким образом, в XIX – и начале XX вв. Государственный контроль представлял в основном единую многофункциональную централизованную государственную систему, использующую в своей работе различные формы контрольной деятельности.

Государственный контроль в советский период.

В советское время в зависимости от особенностей развития политической и экономической ситуации в СССР, задач, стоящих перед системой управления, правовое и организационное обеспечение государственного контроля претерпевало различные изменения.

После Октябрьской социалистической революции новым правительством страны стала претворяться в жизнь идея создания

¹ Управленческая элита Российской империи (1802-1917) / Коллектив авторов СПбГУ под ред. акад. Фурсенко. С-Петербург.: Лики России, 2008. С. 291.

единого органа, осуществляющего универсальный надведомственный контроль. В связи с этим 18 января 1918 года Совнарком (СНК) издал Декрет «О центральной контрольной коллегии (ЦКК) и местных учетно-контрольных коллегиях и комиссиях». В основные задачи вновь созданных органов входило проведение ревизий организаций, учреждений на основе отчетов и балансов и установление единообразия в действиях государственных органов. 2 мая того же года постановлением ЦИК был образован народный комиссариат государственного контроля (НКГК), на который было возложено руководство контрольной деятельностью в стране.

Дальнейшее реформирование государственного контроля шло по пути придания ему все более широких полномочий. Так, 9 апреля 1919 года был принят Декрет «О государственном контроле», где определились основные принципы и методы государственного управления и контроля. Декретом на Госконтроль возлагались задачи обобщения опыта работы госаппарата, подготовки конкретных мер по его упрощению и усовершенствованию, преобразованию самой системы управления в различных областях хозяйственного и социально-культурного строительства. Данные полномочия определили особый статус Госконтроля в СССР, его властное преимущество не только в системе органов исполнительной власти, но и органов государственной власти в целом.

7 февраля 1920 года Наркомат госконтроля был преобразован в Народный комиссариат Рабоче-крестьянской инспекции (РКИ). Деятельность РКИ характеризовалась развитием общественных начал (в управление государством вовлекались трудящиеся массы), а также внедрением новых форм и способов контрольной деятельности (инспектирование и ревизии). Наркомат РКИ был наделен широкими полномочиями, например: налагать запреты на расходы денежных средств или материальных ценностей; налагать начеты на должностных лиц, причинивших материальный ущерб государству; приостанавливать или отменять неправильные распоряжения административных органов¹.

В 1934 году ЦКК-РКИ была ликвидирована. Вместо единого контрольного органа создаются Комиссия партийного контроля при ЦК ВКБ(б) и Комиссия советского контроля при СНК СССР

¹ Дорохова Г. А. Рабоче-Крестьянская Инспекция 1920-1923 гг. М., 1959. С. 46.

(преобразованная в 1940 году в Наркомат государственного контроля), которая по существу стала ограниченным функционально органом контроля, т.к. ее работа в основном сводилась к учету расходов средств и материальных ценностей. Из ведения Комиссии советского контроля была изъята важная функция координации контрольной деятельности органов межотраслевой компетенции, также было ограничено участие трудящихся в деятельности данного органа.

В период с 1957 по 1962 гг. главным органом осуществления государственного контроля была Комиссия советского контроля (КСК) Совета Министров СССР (органа, входящего в состав правительства), а также аналогичных комиссий в РСФСР и других союзных республиках. Основной идеей при создании КСК являлись идеи развития социалистической демократии, гласности контроля, широкого привлечения трудящихся к управлению государством.

В середине 60-х годов органы партийно-государственного контроля осуществляли контроль преимущественно за деятельностью аппарата государственного правления и за состоянием финансово-хозяйственной работы. Все более развиваются и усиливаются общественные начала в деятельности Госконтроля – создается Комитет народного контроля СССР (КНК), растет армия народных контролеров. Таким образом, контроль приобретает тотальный характер.

В конце 70-х гг. были введены дополнительные меры по повышению действенности системы народного контроля. В 1979 году принят Закон СССР «О народном контроле в СССР»¹, в котором законодательно определены главные задачи и функции народного контроля. На органы народного контроля было возложено проведение контроля за основными направлениями государственной работы, например, за выполнением государственных планов экономического и социального развития и плановых заданий. Кроме того, КНК наделялись широкими правами: комитеты могли запрашивать необходимые документы и материалы, требовать письменные объяснения от руководителей организаций, заслушивать по итогам проверок их доклады, приостанавливать действие

¹ Закон СССР от 30.11.1979 «О народном контроле в СССР» / [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>.

незаконных распоряжений. КНК отличала массовость, в группы и посты народного контроля было избрано свыше 10 млн. человек. Все это свидетельствует о том, что народный контроль приобрел статус государственного народного контроля с партийно-идеологической и методологической доминантой.

Наряду с КНК СССР в систему государственного контроля входили различные надзорные инстанции, государственные инспекции, сформированные в министерствах и ведомствах. К ним, в частности, относились Госпожнадзор МВД СССР, Главгосэнергонадзор Министерства энергетики и электрификации СССР, Контрольно-ревизионное управление Минфина СССР, Госавтоинспекция (ГАИ) МВД СССР. Надзор за законностью осуществляли органы Прокуратуры страны.

К началу 90-х гг. в условиях ослабления центральной власти система народно-государственного контроля становилась все менее эффективной. Представления и предписания контрольных органов по результатам контроля часто оставались без последствий. Как справедливо отмечает А.В. Новиков, система народного контроля превратилась в «...аморфный и малорезультативный социальный институт, неспособный противостоять росту бюрократизма, бесхозяйственности, очковтирательства, коррупции и других негативных явлений»¹.

Таким образом, можно сделать вывод, что основной целью контроля и проверки исполнения в советский период было воплощение в жизнь политики партии, что определяло значимость контроля в работе центральных органов государственного управления.

Период с 1991 по 1994 гг. охватывает деятельность Контрольной палаты СССР и Контрольно-бюджетного комитета при Верховном Совете Российской Федерации. В это время происходит поиск форм и методов контроля в новых политических и социально-экономических условиях Российской Федерации.

¹ Социальный контроль в условиях трансформации российского общества. М., 1999. С. 203.

1.3. Система государственного контроля в современной России

Истоки формирования государственного контроля в современной России, на наш взгляд, можно исчислять с 1993 года, когда стали очевидны произошедшие коренные изменения в самой структуре российского государства, в связи с чем была принята новая Конституция Российской Федерации.

В соответствии со ст. 10 Основного закона Российской Федерации государственная власть получила разделение на законодательную, исполнительную и судебную. Органами государственной власти в нашей стране согласно ст. 11 Конституции стали Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и суды.

Слово «контроль» в Конституции РФ употребляется дважды: в пункте «а» статьи 71 определено, что в ведении Российской Федерации находятся «...принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением...», а в ст. 101 говорится, что «Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату РФ...»¹. Очевидно, что в новых условиях конституционного разделения властей в Российской Федерации субъекты, осуществляющие контроль, существенно изменились.

В целях упорядочивания контрольных полномочий субъектов контроля, обозначенных в Конституции РФ, в 90-х гг. XX в. стала развиваться нормативно-правовая база, касающаяся организации различных видов государственного контроля.

Так, 22 февраля 1993 года положено начало нормативно-правового закрепления системы президентского контроля. Издается Указ Президента Российской Федерации о создании Администрации Президента РФ «для обеспечения деятельности Президента РФ как главы государства по осуществлению им государственной власти»². Необходимо также отметить, что действующая редакция Указа избавлена от довольно расплывчатой формулировки «по

¹ Конституция Российской Федерации.

² Комментарий к Конституции РФ / Под общ. ред. Ю. В. Кудрявцева. М., 1996. С. 377.

осуществлению им государственной власти», и конкретно очерчивает сферу контроля Администрации Президента Российской Федерации – «контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации»¹.

24 мая 1994 года Указом Президента РФ утверждается Положение о Контрольном управлении Президента РФ, которое в 1996 году преобразовано в Главное контрольное управление Президента РФ (ГКУ) и вошло в состав Администрации Президента РФ как самостоятельное структурное подразделение². Дальнейшее преобразование ГКУ идет по пути значительного расширения контрольных функций и, соответственно, прав по организации и проведению проверок и иных мероприятий в целях контроля за исполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также организациями федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации; реализацией общенациональных проектов; поручений Президента Российской Федерации и Руководителя Администрации Президента Российской Федерации; реализацией ежегодных посланий Президента РФ³.

Согласно Положению, утвержденному Указом Президента от 9 июля 1997 года, важное место в осуществлении президентского контроля стали занимать полномочные представители Президента в регионах Российской Федерации. Полномочный представитель осуществляет свою деятельность по поручению Президента в целях обеспечения реализации главой государства своих конституционных полномочий. Для выполнения своих ответственных задач он вправе запрашивать и получать необходимые сведения, документы и материалы от федеральных и региональных органов власти, участвовать в работе органов исполнительной власти региона и др.⁴

¹ Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» (в ред. от 25.08.2016)

² Собрание законодательства РФ. 1996. № 12. Ст. 1066.

³ Указ Президента РФ от 08.06.2004 № 729 (ред. от 25.07.2014) «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации» / [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166283/

⁴ Указ Президента РФ от 09.07.1997 N 696 (ред. от 13.05.2000) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» (09 июля 1997 г.) / [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27618/

Таким образом, можно сделать вывод, что объектами президентского контроля в Российской Федерации являются органы исполнительной власти и организации.

Палаты Федерального Собрания РФ являются законодательными органами государственной власти в Российской Федерации и осуществляют две формы контроля – контроль законодательный (законотворческий) и финансовый¹.

Государственный финансовый контроль получил свое законодательное закрепление 11 января 1995 года с принятием Федерального закона РФ «О Счетной палате Российской Федерации» – парламентском органе финансового контроля в Российской Федерации, который, призван обеспечивать внешний контроль (аудит) за исполнением федерального бюджета и использованием средств федеральных внебюджетных фондов в нашей стране. В настоящее время исчерпывающий перечень функций и полномочий Счетной палаты РФ содержится в главе 3 Федерального закона РФ от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». В отличие от президентского контроля, область действия контрольных полномочий Счетной палаты распространяется на все государственные органы и учреждения в России, а также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, страховые компании и иные финансово-кредитные учреждения вне зависимости от видов и форм собственности².

Говоря о развитии финансового контроля в Российской Федерации в исторической ретроспективе, важно отметить дату 25 июля 1996 года, когда Президентом РФ издан Указ «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в РФ», в котором перечислены все субъекты данного вида контроля (например, Счетная палата РФ, Центральный банк РФ, Минфин России и др.), а также конкретно определены направления (предметы) финансового контроля. К ним, помимо контроля за исполнением федерального бюджета и использованием средств федеральных внебюджетных фондов, были отнесены: контроль за организацией де-

¹ Тарасов А. М. Президентский контроль: понятие и система. С. 77-103.

² Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной Палате Российской Федерации (в ред. от 28.06.2017) / [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170581/?frame=2

нежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состояние государственного внутреннего и внешнего долгов, государственных резервов, предоставлением налоговых льгот и преимуществ¹.

27 декабря 2005 года в Российской Федерации принимается Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которому предметом парламентского расследования является грубое или массовое нарушение конституционных прав и свобод, а также обстоятельства, связанные с природными или техногенными катастрофами. При этом институт парламентского расследования не может включать в себя деятельность Президента России².

Примечательно, что вплоть до 2013 года проведение парламентского контроля в законодательной (законотворческой) форме не получало своего конкретного отражения в нормативных правовых актах нашей страны. И только 7 мая 2013 года принимается Федеральный закон «О парламентском контроле», где в качестве отдельной формы государственного контроля прописан парламентский контроль при издании нормативных правовых актов (ст. 6). Отдельного внимания заслуживают такие цели парламентского контроля, как: обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов; защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина; укрепление законности и правопорядка; а также противодействие коррупции.

Для осуществления парламентского контроля законодательные органы (Совет Федерации РФ и Государственная Дума РФ, комитеты и комиссии палат Федерального Собрания РФ) наделены рядом особых полномочий и используют специальные процедуры. Так в отношении парламентского контроля за правоохранительной деятельностью, необходимо отметить, что Федеральное

¹ Указ Президента РФ от 25.07.1996 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в РФ» / [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

² Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» от 27.12.2005 № 196 –ФЗ (в ред. от 07.05.2013) / [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=146043>

Собрание РФ, принимая государственный бюджет на очередной финансовый год, определяет и необходимые финансовые средства на осуществление деятельности специальными подразделениями правоохранительных органов (в т. ч. и ОРД)¹.

Продолжим историко-правовой анализ развития государственного контроля в современной России рассмотрением нормативных актов, закрепивших государственный контроль со стороны Правительства Российской Федерации.

Так, 17 декабря 1997 года вступает в силу Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», который конкретизирует контрольные полномочия Правительства РФ. В соответствии с положениями указанного закона к сфере деятельности Правительства РФ отнесены: исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, указов Президента РФ, международных договоров РФ; осуществление систематического контроля за их реализацией федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; принятие мер по устранению нарушений законодательства страны; руководство работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти (кроме правоохранительных органов и МИД России, которыми руководит Президент РФ); контроль за их деятельностью². Для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством РФ, образован Аппарат Правительства РФ. Кроме того, полномочиями по реализации контрольно-надзорных функций наделены 14 федеральных министерств (осуществляют контроль деятельности находящихся в их ведении федеральных служб и агентств) и 34 федеральных службы (реализуют функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности).

Не остается без нашего внимания и третья ветвь государственной власти – судебные органы Российской Федерации.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 07.05.2014 № 77-ФЗ «О Парламентском контроле» (в ред. от 04.11.2014) / [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170476/

² Собрание законодательства РФ. 1996. № 12. Ст. 5712.

31 декабря 1996 года принимается Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», в соответствии с которым судебный контроль в Российской Федерации возлагается на федеральные суды общей юрисдикции. Конституционный Суд РФ осуществляет конституционный контроль за соответствием законов и иных нормативных актов Основному закону государства, а также проверяет конституционность еще не вступивших в законную силу международных договоров РФ. Верховный Суд РФ осуществляет судебный надзор путем проверки законности и обоснованности решений судов общей юрисдикции и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Высший Арбитражный Суд РФ является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами. В ходе своей деятельности суды изучают принятые органами исполнительной власти решения, в том числе по вопросам правоохранительной работы (включая оперативно-розыскную деятельность), осуществляя, таким образом, функции судебного контроля.

Отдельного рассмотрения, по нашему мнению, требует Закон РФ «О Прокуратуре», законодательно закрепивший статус Прокуратуры Российской Федерации как структурно и функционально самостоятельного государственного органа, не входящим ни в одну из ветвей власти¹. В соответствии с Конституцией РФ Прокуратура РФ включена в главу «Судебная власть». Тем не менее, прокурорский надзор получает самостоятельные, отличные от судебного контроля, функции, в частности, соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ, органами исполнительной власти, соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти. Мы считаем, что такой особый правовой статус Прокуратуры РФ свидетельствует о необходимости выделения прокурорского надзора в самостоятельный вид государственного контроля в России.

¹ Ст. ст. 21, 24 Федерального закона Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации» (с изм. от 10.08.2017) / [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/prosec/>

При рассмотрении истории формирования современной системы государственного контроля в России обязательным, на наш взгляд, является также упоминание принятого 26 февраля 1997 года Федерального конституционного закона Российской Федерации «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», в соответствии с которым в нашей стране был введен институт омбудсмена. Уполномоченные по правам человека в Российской Федерации обеспечивают гарантии государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдение и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами¹. Мы полностью разделяем точку зрения А.М. Тарасова, считающего, что данные полномочия свидетельствуют о необходимости отнесения Уполномоченного по правам человека РФ и его рабочего аппарата к государственным контролирующим органам².

В заключении считаем важным отметить, что в современный исторический период деятельность контрольных органов государственной власти была определена, исходя из политических и социально-экономических задач, стоящих перед государством в новых условиях рыночной экономики. Основным назначением государственного контроля стало способствование неукоснительному выполнению принятых решений в установленный срок и в полном объеме, достижение высоких конечных результатов деятельности государственных органов, а также ответственного отношения к работе всех должностных лиц.

¹ Ст. 1 Федерального конституционного закона Российской Федерации от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (в ред. от 12.03.2014) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» / [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&n=160222&req=doc>

² Тарасов А. М. Президентский контроль: понятие и система. С. 99.

ГЛАВА 2. ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Данная глава посвящена рассмотрению научно-теоретических и правовых основ видов государственного контроля за оперативно-розыскной деятельностью.

Однако, мы полагаем необходимым прежде, чем начать анализ видов государственного контроля за оперативно-розыскной деятельностью, остановиться на рассмотрении общих правовых основ, регламентирующих осуществление государственного контроля за ОРД.

Глава 10 Федерального закона РФ «О полиции» полностью посвящена контролю и надзору за деятельностью полиции. Так, в статье 49 указанного закона указаны субъекты государственного контроля за ОРД: Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, которые осуществляют свои полномочия в пределах, определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами. Статья 51 закрепляет положение о том, что судебный контроль и надзор за деятельностью полиции осуществляются в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами. А статья 52 регламентирует прокурорский надзор за исполнением полицией законов осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в соответствии с полномочиями, предоставленными федеральным законодательством¹.

В главе 4 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», именуемой «Контроль и надзор за оперативно-розыскной деятельностью», также говорится, что оперативно-розыскная деятельность подконтрольна Президенту РФ, Федеральному Собранию РФ и Правительству РФ в пределах, определяемых Конституцией и федеральными законами (ст. 20) и руководи-

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О полиции» / [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_175314/?frame=9#p768

телям органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, которые несут персональную ответственность за соблюдение законности при организации и проведении оперативно-розыскных мероприятий (ст. 22), поднадзорна Генеральному прокурору РФ и уполномоченным им прокурорам (ст. 21).

О судебном контроле в этой главе ничего не сказано, но в тексте ФЗ «Об ОРД» содержатся требования о необходимости получения судебных решений на право проведения некоторых оперативно-розыскных действий, ограничивающих конституционные права граждан, и допускается возможность обжалования в суд решений и действий органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность¹.

Таким образом, отдельного рассмотрения и анализа заслуживают, на наш взгляд, такие виды государственного контроля за оперативно-розыскной деятельностью, как президентский контроль, парламентский контроль, правительственный контроль, ведомственный контроль, судебный контроль и прокурорский надзор.

2.1. Президентский контроль за оперативно-розыскной деятельностью органов внутренних дел

Необходимость изучения президентского контроля за оперативно-розыскной деятельностью обусловлена тем, что в практической деятельности субъекты ОРД имеют реальные возможности при отсутствии эффективного независимого надведомственного контроля проводить различные оперативно-розыскные мероприятия в нарушение гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина. В свою очередь, специфика президентского контроля определяется конституционным статусом Президента РФ как главы государства (ст. 80 Конституции РФ), который обязывает его принимать все необходимые меры по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (в ред. от 06.07.2016) / [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156039/

В этой связи считаем важным в первую очередь рассмотреть вопрос о конституционных полномочиях Президента РФ – главного субъекта данного вида контроля.

В соответствии с Конституцией РФ Президент является главой государства, он не принадлежит ни к одной ветви власти и занимает в системе государственных органов власти стратегический статус. Стратегические полномочия Президента РФ распространяются и на осуществление контрольных функций¹.

Конституцией РФ на Президента РФ возложены обязанности по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства (ч. 3 ст. 80). Президент РФ имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ, утверждает военную доктрину Российской Федерации, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил страны (ст. 83), он вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ (ст. 85), а также является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами (ст. 87).

Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ).

На основании Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Президент РФ руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, в том числе, органов внутренних дел, утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами и Председатель Совета Безопасности РФ (ч. 1 ст. 32).

Ст. 84 Конституции РФ предусматривает полномочия Президента РФ по обращению с ежегодными посланиями к Федеральному Собранию РФ. Послания – не подзаконные акты, они являются установочными документами, актами политического характера, содержащими программные принципы, имеющие определяющее значение во внутренней и внешней политике. Так, например,

¹ Тарасов А.М. Президентский контроль: понятие и система. С. 177.

в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 правоохранительным органам поставлена задача «работать серьезно и строго по фактам нецелевого использования или хищения бюджетных ассигнований на государственный оборонный заказ»¹.

Президент РФ как высшее должностное лицо государства наделен правом реализации контрольной функции. Об этом свидетельствует содержание п. «а» ст. 71 Конституции РФ, где определено, что в ведении Российской Федерации, а, следовательно, и ее органов власти находятся: «Принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов контроль за их соблюдением».

Рассмотренные нами конституционные полномочия Президента РФ позволяют сделать вывод, что особенность президентского контроля за оперативно-розыскной деятельностью заключается в его всеобъемлющем характере, охвате общих направлений стратегического характера. Таким образом, президентский контроль за ОРД направлен на изучение выполнения оперативными подразделениями органов внутренних дел функций по обеспечению безопасности личности, общества и государства, относящихся к конституционным полномочиям главы государства.

Для реализации контрольных функций Президентом созданы различные субъекты контроля. Контрольные функции, наряду с другими, осуществляет Администрация Президента, сформированная в соответствии со ст. 83 Конституции РФ, в том числе специальные контрольные подразделения Администрации Президента.

Администрация Президента РФ является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента РФ и осуществляющим контроль за исполнением его решений².

Многие должностные лица и структурные подразделения Администрации вправе контролировать определенные направления

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 / [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171774/

² Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» (в ред. от 25.08.2016).

работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций.

При этом необходимо подчеркнуть, что контроль самого Президента и его Администрации нельзя отождествлять. Полномочия Президента установлены в Конституции и других законах Российской Федерации. Полномочия же Администрации Президента, ее структурных подразделений установлены соответствующими указами главы государства (подзаконными актами), которых Президент наделил контрольными функциями.

Следует учитывать, что Администрация не имеет права самостоятельно издавать нормативные акты, она не относится к органам исполнительной власти, хотя является «государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента». В силу этого она создает условия для реализации Президентом РФ его полномочий, готовит его указы и распоряжения.

К субъектам президентского контроля, в компетенцию которых входит осуществление контрольных функций за ОРД, можно отнести следующие самостоятельные подразделения Администрации Президента РФ:

- Контрольное управление, внутри которого создано Управление инспектирования правоохранительных органов, оборонного и военно-промышленного комплекса, а внутри последнего, в свою очередь, создан отдел инспектирования правоохранительных органов¹;

- Управления - окружные инспекции аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, созданные в соответствии со п. «к» ст. 83 Конституции РФ.

Контрольное управление Президента РФ является самостоятельным подразделением Администрации Президента. Основными его задачами являются²:

- контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также организациями федеральных законов (в части, ка-

¹ Тарасов А.М. Президентский контроль: понятие и система. С.192

² Указ Президента РФ от 08.06.2004 № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации».

сающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента РФ;

- контроль за реализацией общенациональных проектов;
- контроль и проверка исполнения поручений Президента РФ и Руководителя Администрации;

- контроль за реализацией ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, бюджетных посланий и иных программных документов Президента РФ;

- информирование Президента РФ и Руководителя Администрации о результатах проверок и подготовка на их основе предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений.

Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах. В соответствии с Положением о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утвержденным Указом Президента РФ от 13.05.2000 № 849, полномочный представитель является должностным лицом, представляющим Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа¹.

Основными его задачами являются:

- организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ;

- организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

- обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ;

- представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту РФ соответствующих предложений.

Полномочный представитель в целях решения возложенных на него задач среди других осуществляет следующие функции:

¹ Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе».

- анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах, вносит Президенту РФ соответствующие предложения;

- организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, за реализацией федеральных программ в федеральном округе;

- вносит Президенту РФ представления о награждении государственными наградами Российской Федерации, Почетной грамотой Президента РФ руководителей высших исполнительных органов государственной власти, и об объявлении им благодарности Президента РФ;

- принимает участие в работе органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;

- взаимодействует с Контрольным управлением Президента РФ и органами прокуратуры при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Правительства РФ.

Следует отметить, что при проведении проверок за оперативно-розыскной деятельностью полномочные представители не имеют права вмешиваться в технологию ОРД, контролировать правомерность проведения конкретных ОРМ.

Таким образом, Президент РФ как гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, как высшее должностное лицо государства, осуществляет лично либо через специально созданные государственные органы стратегический контроль за деятельностью федеральных силовых органов, в полномочия которых входит осуществление ОРД.

2.2. Парламентский контроль за оперативно-розыскной деятельностью органов внутренних дел

Федеральное Собрание Российской Федерации в соответствии со ст. 20 Закона «Об ОРД» наделяется правом парламентского контроля за оперативно-розыскной деятельностью, который оно осуществляет на основании ст. ст. 101-104 Конституции РФ.

Контрольные функции Федерального Собрания реализуются через соответствующие постоянно действующие контрольные органы, проводящие парламентские слушания согласно принятому каждой палатой регламенту.

Так, в статье 4 Федерального закона РФ «О парламентском контроле» определены субъекты парламентского контроля. К ним относятся¹:

1) палаты Федерального Собрания Российской Федерации – Совет Федерации и Государственная Дума;

1) палаты Федерального Собрания Российской Федерации – Совет Федерации и Государственная Дума;

2) комитеты и комиссии палат Федерального Собрания Российской Федерации;

3) парламентская комиссия по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования;

4) члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы.

5) Счетная палата Российской Федерации.

Статьей 6 рассматриваемого Федерального закона закреплено право палат Федерального Собрания как субъектов контроля осуществлять парламентский контроль при издании нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами. Данный вид контроля заключается в обеспечении соблюдения Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, в том числе и

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 07.05.2014 № 77-ФЗ «О Парламентском контроле».

органами внутренних дел, установленных сроков принятия нормативных правовых актов, а также полноты регулирования соответствующих правоотношений в целях выявления соответствующих пробелов¹.

Так, на основании рассмотренного нами права законодательной инициативы, Совет Федерации, его члены и депутаты Государственной Думы участвуют в работе по подготовке законопроектов, регламентирующих оперативно-розыскную деятельность в целом и отдельные ее направления. В рабочие группы комиссий и комитетов, создаваемые Федеральным Собранием для подготовки указанных решений, входят депутаты – представители органов уголовной юстиции, юристы и другие специалисты в области ОРД, что позволяет им квалифицированно рассматривать обоснования соответствующих законопроектов и, таким образом, контролировать деятельность субъектов оперативно-розыскной деятельности.

Кроме того, Федеральное Собрание РФ как законодательный орган страны осуществляет контроль за исполнением ФЗ «Об ОРД». Информация о состоянии исполнения Закона формируется на основе подготовки и принятия изменений и дополнений в законодательство об оперативно-розыскной деятельности, как, впрочем, и в законодательство о процессуальной и административно-юрисдикционной работе. Парламентарии вправе принимать или отклонять законопроекты, касающиеся любой деятельности. Например, при рассмотрении в 1998 году проекта «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об ОРД"» депутаты не поддержали включение в редакцию Закона нормы об использовании полиграфа, поэтому данное техническое средство до сих пор остается вне правового поля².

В соответствии со статьей 8 ФЗ «О парламентском контроле» одной из форм контроля со стороны Федерального Собрания РФ за оперативно-розыскной деятельностью определены парламентский и депутатский запросы.

Парламентский запрос – запрос, принятый соответствующей палатой Федерального Собрания РФ в порядке, установленном их

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 07.05.2014 № 77-ФЗ «О Парламентском контроле».

² Тарасов А.М. Президентский контроль: понятие и система. С. 357.

регламентами, большинством голосов от общего числа членов или депутатов соответствующей палаты Федерального Собрания РФ¹.

Должностное лицо, которому направлен парламентский запрос, должно дать ответ на него в устной (на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания РФ) или письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня получения парламентского запроса или в иной, установленный соответствующей палатой Федерального Собрания РФ, срок. Ответ должен быть подписан тем должностным лицом, которому направлен парламентский запрос, либо лицом, временно исполняющим его обязанности. Письменный ответ на парламентский запрос оглашается председательствующим на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания РФ. Копии письменного ответа направляются всем членам палаты Федерального Собрания РФ, от имени которой был направлен парламентский запрос.

В отличие от парламентского запроса, депутатский запрос направляется депутатами самостоятельно и не требует оглашения на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания РФ.

Должностное лицо, которому направлен депутатский запрос, должно дать ответ на него в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения или в иной, согласованный с инициатором запроса, срок.

Инициаторы запроса имеют право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных ими в запросе вопросов, в том числе на закрытых заседаниях соответствующих органов. Для реализации своих контрольных функций в части деятельности субъектов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, в полном объеме, членам Совета Федерации и депутатам Госдумы в соответствии с Законом «О государственной тайне» в упрощенном порядке (без проведения проверочных мероприятий) оформляется допуск к сведениям, составляющим гостайну². При этом парламентарии предупреждаются (отбирается соответствующая расписка) о неразглашении ставшей им известной в связи с

¹ Парламентское право России. Под ред. Т. Я. Хабриевой. - М. , 2003. С. 334.

² Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 08.03.2015) «О государственной тайне» / [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156018/

исполнением своих полномочий государственной тайны, и о привлечении в случае ее разглашения к ответственности. Вместе с тем, при осуществлении своих контрольных полномочий парламентарии не могут непосредственно вмешиваться в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность¹.

Следует заметить, что оперативно-розыскная деятельность не может быть предметом парламентского контроля в форме парламентского расследования².

Наряду с рассмотренными формами парламентского контроля, Счетная палата, образуемая Советом Федерации и Государственной Думой, имеет возможности по осуществлению финансового контроля за деятельностью субъектов ОРД в части распределения и порядка расходования средств, выделяемых на ОРД, посредством участия в:

- обсуждении проекта основных направлений бюджетной политики Российской Федерации;
- обсуждении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;
- рассмотрении и утверждении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;
- рассмотрении отдельных вопросов исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- рассмотрении и утверждении отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации³.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 08.05.1994 № 3-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» / [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW

² Федеральный закон РФ от 27.12.2005 №196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

³ Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной Палате Российской Федерации»; Федеральный закон Российской Федерации от 07.05.2014 № 77-ФЗ «О Парламентском контроле».

В рамках данной главы, по нашему мнению, требует отдельного рассмотрения институт уполномоченного по правам человека как контрольный орган законодательной ветви власти.

Как известно из теории права¹, принадлежность того или иного государственного института к какой-либо ветви власти можно определить при помощи таких признаков, как правовая база, согласно которой он функционирует, кем назначается и отстраняется от должности, кому подотчетен, анализ функций и полномочий. Анализ конституционных норм, регламентирующих порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека, позволяет сделать вывод, что это орган Федерального Собрания Российской Федерации (п. «д» ст. 103 Конституции Российской Федерации). Поэтому институт российского омбудсмана, на наш взгляд, необходимо отнести к законодательной ветви власти.

В деятельности Уполномоченного функция контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в частности, органами внутренних дел при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, является главной и основной. Эта функция реализуется посредством рассмотрения жалоб граждан России, иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, и лиц без гражданства².

Так, например, в 2013 году одним из приоритетных направлений контрольной деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации являлись факты нарушений прав граждан сотрудниками правоохранительных органов³.

В качестве положительного опыта взаимодействия Уполномоченного по правам человека с руководством правоохранительных органов в Ростовской области является практика совместных приемов граждан.

Таким образом, на наш взгляд, парламентский контроль за оперативно-розыскной деятельностью позволяет обеспечить исполнение

¹ Комарова В. В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право, 1999, № 9. С. 26.

² Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

³ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год / [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/03/29/lukindok.html>

законодательства в сфере правоохранительной деятельности, а также соблюдения бюджетно-финансовой дисциплины со стороны субъектов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

2.3. Правительственный контроль за оперативно-розыскной деятельностью органов внутренних дел

На основании статьи 114 Конституции Российской Федерации Правительство РФ наделено широкими полномочиями по общим вопросам руководства федеральными министерствами, службами, агентствами, а также в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью и по обеспечению обороны и государственной безопасности России.

Контрольные полномочия Правительства Российской Федерации определены Федеральным конституционным законом № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». В статье 4 данного Закона установлено, что Правительство РФ в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации¹.

В соответствии со статьей 44 указанного Закона Правительство РФ в пределах своих полномочий проводит контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, в том числе и Министерством внутренних дел Российской Федерации².

Для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством РФ в соответствии со статьей 47 Закона³ образован Аппарат Правительства РФ, в его структуре –

¹ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (в ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» / [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=160097>

² См. там же.

³ См. там же.

Контрольное управление. Контрольные функции Аппарат Правительства РФ осуществляет на основе постановлений, распоряжений и поручений¹.

Анализ действующего законодательства позволяет нам выделить основные направления осуществления полномочий Правительством РФ как субъекта контроля за оперативно-розыскной деятельностью.

1. Общая организация деятельности и контроль за работой Министерства внутренних дел РФ:

- вносит предложения Президенту Российской Федерации о назначении на должность Министра внутренних дел РФ,
- разрабатывает и осуществляет меры по реализации государственной политики в сфере внутренних дел;
- в рамках своих полномочий осуществляет нормативно-правовое регулирование вопросов, относящихся к сфере внутренних дел, определяет порядок реализации прав и обязанностей полиции;
- в пределах своей компетенции разрабатывает и принимает меры по предупреждению преступлений и административных правонарушений, по выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению.

В целях обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при реализации указанных выше полномочий в структуре Правительства РФ создана Правительственная комиссия по профилактике правонарушений. Основными задачами Комиссии являются:

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействие с органами местного самоуправления и организациями по исполнению законодательства Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений;

¹ Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 года № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» (в ред. от 10.07.2017) [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=176735;fld=134;from=165495-758;rnd=0.4452623670117346>

- выработка решений и координация организационно-практических мероприятий в рамках государственной системы профилактики правонарушений, направленных на снижение уровня преступности на территории Российской Федерации;

- выработка комплексных мер по приоритетным направлениям профилактики правонарушений, их внедрение в практическую деятельность субъектов, реализующих меры, направленные на предупреждение преступлений и правонарушений, в том числе субъектов оперативно-розыскной деятельности;

- информирование Правительства Российской Федерации о принимаемых руководителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации мерах по устранению причин и условий совершения преступлений и других правонарушений¹.

2. Определяет бюджет МВД России и обеспечивает его исполнение.

В полномочия Правительства РФ входит проверка обоснованности расходования финансовых средств, выделяемых на ОРД, которая возложена на Главное управление федерального казначейства Министерства финансов России². Согласно ч. 3 ст. 19 ФЗ «Об ОРД» данный контроль осуществляется специально уполномоченными представителями Федеральной службы финансово-бюджетного надзора Минфина России, которые для этого предварительно проходят процедуру допуска к сведениям, составляющим государственную тайну. После прохождения такой процедуры представители Минфина России полномочны проводить проверку документов о финансировании ОРД в полном объеме. Они имеют право требовать от руководства МВД обоснования финансирования расходов оперативно-розыскных подразделений, а также сведений о результативности их деятельности.

¹ Постановление Правительства РФ от 28.03.2008 № 216 (в ред. от 15.10.2008) «О Правительственной комиссии по профилактике правонарушений» (28 марта 2008 г.) / [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_80766/

² Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 №703 (в ред. от 15.03.2017) «О Федеральном казначействе» // [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173729/#p46.

3. Заслушивает должностных лиц МВД России по вопросам борьбы с преступностью, обеспечения законности, прав и свобод граждан, в том числе в сфере оперативно-розыскной деятельности.

Функции контроля Правительства РФ во многом реализуются в процессе анализа соответствующей информации, имеющейся в его распоряжении по линии правоохранительной деятельности, в том числе и оперативно-розыскной, заслушивания докладов и отчетов на заседаниях руководителей правоохранительных органов, и принятия соответствующих решений по итогам заслушиваний. Данные решения, в свою очередь, находят отражение в постановлениях и распоряжениях, издаваемых Правительством РФ, в целях реализации (исполнения) законов, принятых Федеральным Собранием и утвержденных Президентом РФ. Эти постановления и распоряжения служат основой для принятия ведомственных нормативных актов МВД, регламентирующих организацию и тактику осуществления оперативно-розыскной работы.

4. Правительство РФ с учетом компетенции обладает законодательной инициативой в сфере регулирования деятельности органов исполнительной власти, в том числе и органов внутренних дел.

4.1. Издает постановления, распоряжения, касающиеся оперативно-розыскной деятельности, определяющие порядок осуществления ее отдельных направлений и дополняющие отдельные положения ФЗ «Об ОРД».

4.2. Приостанавливает действие нормативно-правовых актов, регулирующих осуществление оперативно-розыскной деятельности, и противоречащих требованиям действующего на территории Российской Федерации законодательства.

Правительство РФ, являясь субъектом конституционного контроля, в случаях, прямо указанных в законе, а именно: противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина актов органов исполнительной власти, в том числе Министерства внутренних дел РФ, вносит предложения Президенту Российской Федерации о приостановлении действия этих актов. Следовательно, в отношении ведомственных

нормативных правовых актов органов внутренних дел Правительство Российской Федерации наделено, помимо контрольных полномочий, также полномочиями отменять или приостанавливать их действие.

4.3. Проверяет соответствие принятых ведомственных нормативных правовых актов Конституции РФ, федеральным законам, указам, распоряжениям Президента Российской Федерации, постановлениям и распоряжениям Правительства РФ.

В рамках предоставленного Правительству РФ права законодательной инициативы оно вправе вносить в Государственную Думу РФ поправки к находящимся на рассмотрении законопроектам. Правительство РФ может направлять в палаты Федерального Собрания Российской Федерации официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах. Для внесения законопроектов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, обязательным условием является наличие письменного заключения Правительства России на указанные законопроекты.

Заключение Правительства России на законопроекты, поправки к законопроектам и официальные отзывы Правительства России есть ни что иное, как правовые способы реализации контрольных полномочий. К числу последних следует отнести также право членов Правительства России присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий.

Механизмом данного контроля в частности, является государственная регистрация ведомственных нормативных правовых актов, в том числе затрагивающих, права, свободы и законные и интересы граждан.

Государственная регистрация нормативных актов министерств и ведомств, регламентирована Указом Президента Российской Федерации от 21.01.1993 «О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации».

Суть государственной регистрации сводится к тому, что ведомственные акты после подписания руководством правоохранительных органов, представляются в Минюст России. Там они оцениваются на соответствие действующему законодательству, и им

присваивается номер государственной регистрации. Если выявляются противоречия, то акт возвращается на доработку.

Таким образом, можно сделать вывод, что правительственный контроль за оперативно-розыскной деятельностью способствует предупреждению использования возможности субъектов оперативно-розыскной деятельности в противовес целям и задачам, указанным в ФЗ «Об ОРД», в части, касающейся, защиты жизни, здоровья, собственности, прав и свобод человека и гражданина, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.

2.4. Судебный контроль и прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью органов внутренних дел

Судебный контроль и прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью органов внутренних дел в первую очередь направлены на государственную защиту прав и свобод человека и гражданина, а также возможность каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, которые закреплены в статье 45 Конституции Российской Федерации.

Судебный контроль образует самостоятельную систему правовых норм и действий, имеющих целью защиту прав личности при применении мер оперативно-розыскного принуждения, а именно недопущение произвольного, необоснованного ограничения прав личности при решении задач борьбы с преступностью.

К таким мерам принуждения в соответствии с частью 2 статьи 8 ФЗ «Об ОРД» относятся оперативно-розыскные мероприятия, проведение которых ограничивает конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, а также неприкосновенность жилища. Проведение указанных мероприятий допускается на основании судебного решения.

Суд в данном случае выполняет свою правоохранительную функцию – выступает гарантом правомерности оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права

конкретных лиц¹. Такая особенная регламентация отношений в этой сфере обусловлена тем, что ни в одной из иных сфер правоотношений не затрагиваются так сильно незыблемые и неотчуждаемые конституционные права граждан, без которых невозможно нормальное развитие и существование общества, и не содержится опасность их нарушения.

Поэтому государство возложило на суд (судью) право давать разрешение государственным органам исполнительной власти на ограничение тех или иных конституционных прав граждан, поскольку «само объявление человека высшей ценностью есть не что иное, как установление ответственности государства перед личностью².

В соответствии с частью 2 статьи 9 ФЗ «Об ОРД» основанием для решения судьей вопроса о проведении оперативно-розыскного мероприятия, ограничивающего конституционные права граждан, является мотивированное постановление одного из руководителей органа, уполномоченного на осуществление оперативно-розыскной деятельности. Судья должен проверить законность и обоснованность вынесенного постановления о проведении данных оперативно-розыскных мероприятий.

Инициатором проведения оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права и свободы граждан, выступают оперативные подразделения органов внутренних дел, которые обосновывают основания и законность их проведения. Основанием проведения данных мероприятий может являться возбужденное уголовное дело или дело оперативного учета. Без них не было бы не только необходимости в проведении каких-либо оперативно-розыскных мероприятий, но и самого правового основания для их осуществления.

Судья не вправе давать конкретные указания, касающиеся проведения оперативно-розыскного мероприятия, он ограничива-

¹ Омелин В. Н., Квитко А. В. Субъекты проведения оперативно-розыскных мероприятий // Научный портал МВД России. 2010. № 1. С. 68.

² Ржевский В. А., Чепурнова Н. М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. М. : Юристъ, 1998. С. 22.

ется лишь общей оценкой законности или обоснованности принятого решения¹. Например, судебный контроль при санкционировании оперативно-розыскных мероприятий - это проявление судебной власти, выражающееся в проверочных мерах в целях обеспечения законности и обоснованности решений и действий оперативных подразделений органов внутренних дел, ограничивающих конституционные и иные права и свободы граждан. Судья не может отслеживать характер поступающей оперативно-розыскной информации для осуществления оперативно-розыскных мероприятий. Проверочная же функция судьи проявляется только в случае обращения к нему оперативного подразделения, уже принявшего решение о необходимости и целесообразности в проведении конкретных оперативно-розыскных мероприятий. Таким образом, инициатива к реализации той или иной формы судебного контроля исходит не от суда, а от заинтересованных субъектов, вне этой инициативы подобный контроль невозможен². В конечном счете, судебное решение необходимо для того, чтобы у сотрудников оперативных подразделений, которые непосредственно осуществляют данные мероприятия, не возник вопрос о законности их проведения, а также чтобы этот вопрос не стал спорным при рассекречивании материалов этих мероприятий.

Поэтому функции судьи заключаются в том, чтобы определить соблюдены ли все правовые требования для ограничения конституционных прав граждан. От того, насколько объективными, беспристрастными и профессиональными будут органы судебной власти, зависит в конечном итоге уровень защищенности прав и законных интересов личности³.

В соответствии с положениями Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁴ органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на ее территории. Этот надзор осуществляется в целях

¹ Халиулин А., Назаренко В. От прокурорского надзора к судебному контролю // Законность. 2004. № 1. С. 27.

² Ковтун Н. Н. Судебный контроль в уголовном судопроизводстве России: понятие, сущность, формы: Автореф. ... д-ра юрид. наук. Нижний Новгород, 2002. С. 11.

³ Дикарев И. С. Принцип осуществления правосудия только судом // Российская юстиция. 2008. № 5. С. 2.

⁴ Далее – ФЗ «О прокуратуре».

обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Данные нормативные предписания подлежат реализации на всех направлениях функционирования прокуратуры и в полной мере относятся к такой отрасли прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Компетенция прокурора в этой части регламентирована положениями ст. ст. 29 и 30 ФЗ «О прокуратуре», ст. 21 ФЗ «Об ОРД» и иными нормативными правовыми актами, регулирующими правоохранительную деятельность.

Специфика оперативно-розыскной деятельности заключается в том, что она осуществляется в основном негласно, с применением тактических приемов, методов и средств, сведения о которых составляют государственную тайну. Эта специфика предопределила необходимость ограничения круга прокуроров, надзирающих за исполнением законов в данной деятельности. В статье 21 ФЗ «Об ОРД» указывается, что надзор за нею осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации и уполномоченными им прокурорами. Это положение также закреплено в пункте 2 статьи 1 ФЗ «О прокуратуре».

Перечень прокуроров, уполномоченных осуществлять надзор за оперативно-розыскной деятельностью, определен приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15 февраля 2011 года № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности». К ним относятся: первый заместитель и 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. Указанные субъекты несут персональную ответственность за организацию надзора, а также имеют право назначать от имени Генерального прокурора Российской Федерации уполномоченных прокуроров из числа подчиненных работников. При этом перечень уполномоченных прокуроров

направляется для сведения руководителям органов внутренних дел, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Кроме этого в 2010 году в структуре Генеральной прокуратуры Российской Федерации было создано управление по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью. В структуре данного управления имеется отдел по надзору за оперативно-розыскной деятельностью в МВД России и соблюдением законов в изоляторах временного содержания органов внутренних дел одной из задач которого является обеспечение гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность¹.

При непосредственном осуществлении функций по надзору за исполнением ФЗ «Об ОРД» уполномоченные прокуроры должны иметь предписание на выполнение задания и оформленный в установленном порядке допуск к совершенно секретным сведениям или сведениям особой важности.

Проверка исполнения законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности проводится:

- по обращениям граждан, юридических и должностных лиц;
- по результатам изучения материалов уголовных дел о не раскрытых преступлениях или при поступлении информации о ненадлежащем исполнении поручения следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, органа дознания 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;
- в плановом порядке, в том числе по указанию вышестоящего уполномоченного прокурора;
- в других случаях, с учетом состояния законности в этой сфере деятельности и отсутствия положительных результатов в работе по выявлению подготавливаемых, совершаемых или совер-

¹ Положение об управлении по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью, утвержденное Генпрокурором РФ 15 марта 2010 г.

шенных преступлений, при раскрытии преступлений, розыске обвиняемых или подозреваемых по уголовным делам и лиц, без вести пропавших.

По требованию уполномоченных прокуроров руководители органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, представляют им оперативно-служебные документы, включающие в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий, в том числе и с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий для проверки:

1. Законности, обоснованности и соблюдения установленного порядка заведения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, сроков и порядка их ведения, законности принимаемых по ним решений.

2. Законности и обоснованности проведения или прекращения оперативно-розыскных мероприятий, в том числе тех, разрешение на проведение которых даны судом; наличия оснований, соблюдения установленных условий, порядка и сроков их проведения. Например, в 2008 году в Республике Чувашия был выявлен факт нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина, выразившийся в проведении в отношении гражданина «Б», подозреваемого в совершении преступления небольшой тяжести (ч.1 ст. 327 УК) оперативно-розыскного мероприятия «ПТП». Постановление о его проведении вынес судья Верховного суда Республики Чувашия, на основании постановления, вынесенного заместителем Министра внутренних дел по Республике Чувашия.

3. Законности проведения оперативно-розыскных мероприятий, направленных на сбор данных, необходимых для принятия решений, указанных в части 2 статьи 7 ФЗ «Об ОРД».

4. Законности представления результатов оперативно-розыскной деятельности.

5. Наличия полномочий у лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также принимающих решения о заведении, продлении сроков, приостановлении и прекращении дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов,

проведении оперативно-розыскных мероприятий, представлении результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд.

6. Соблюдения определенного ФЗ «Об ОРД» перечня оперативно-розыскных мероприятий. Например, в МВД по Республике Алтай, оперативные сотрудники представили в Горно-Алтайский городской суд ходатайство о проведении в отношении фигуранта, проходящего по делу оперативного учета, оперативно-розыскного мероприятия «ПТП». Судья вынесла постановление о проведении оперативно-розыскного мероприятия «контроль и запись телефонных переговоров». Между тем, в статье 6 ФЗ «Об ОРД» не предусмотрен такой вид оперативно-розыскного мероприятия.

7. Соблюдения установленного порядка регистрации дел оперативного учета и других оперативно-служебных материалов, законность постановки и снятия с оперативного и иных видов учета лиц, в отношении которых заводились такие дела, в том числе находящиеся на архивном хранении.

8. Соответствия оперативно-розыскных мероприятий целям и задачам оперативно-розыскной деятельности, а также соблюдения требований о недопустимости применения информационных систем, технических средств и веществ, наносящих ущерб жизни и здоровью людей и причиняющих вред окружающей среде.

9. Своевременности уведомления судей органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, о проведении в случаях, предусмотренных частями 3 и 6 статьи 8 ФЗ «Об ОРД», оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, в том числе передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища; наличие оснований для проведения таких оперативно-розыскных мероприятий в указанных случаях.

10. Законности проведения оперативно-розыскных мероприятий на основании запроса, направленного в соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», другими нормативными правовыми актами Российской Федерации в области противодействия коррупции, в преде-

лах своих полномочий в целях добывания информации, необходимой для принятия решений, указанных в части 3 статьи 7 ФЗ «Об ОРД».

Проверка законности привлечения граждан к содействию на конфиденциальной основе и соблюдение при этом принципа добровольного сотрудничества с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, осуществляется исключительно при наличии жалоб граждан.

Сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих или оказывавших им содействие на конфиденциальной основе, представляются прокурору только с письменного согласия перечисленных лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности¹.

Вопросы организации, тактики, методы и средства осуществления оперативно-розыскной деятельности в предмет прокурорского надзора не входят.

Оперативно-служебные документы, входящие в предмет прокурорского надзора, предоставляются уполномоченному прокурору с соблюдением нормативных правовых актов, регламентирующих защиту государственной тайны.

В случае выявления в процессе проведения проверки нарушений законности, уполномоченный прокурор в соответствии со ст. ст. 22, 27 и 33 ФЗ «О прокуратуре» направляет протест или выносит представление, должностному лицу органа внутренних дел, уполномоченному устранять выявленные нарушения.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления. При исключительных обстоятельствах, требующих устранения нарушения закона, уполномоченный прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста.

Представление об устранении нарушений закона подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня вынесения представления должны быть приняты меры по устранению

¹ Статья 21 ФЗ «Об ОРД».

допущенных нарушений закона, их причин и условий. О результатах принятых мер по протесту или представлению прокурора должно быть сообщено ему в письменной форме.

Помимо актов прокурорского реагирования уполномоченный прокурор может предъявлять письменные требования и давать поручения по делам оперативного учета и иным оперативно-служебным материалам об устранении нарушений закона.

Неисполнение законных требований прокурора, вытекающих из его полномочий по надзору за оперативно-розыскной деятельностью, влечет за собой установленную законом ответственность.

В заключении необходимо отметить, что и судебный контроль, и прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью направлены, в первую очередь, на обеспечение верховенства закона, единства и верховенства законности, а также соблюдение и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина.

2.5. Ведомственный контроль за оперативно-розыскной деятельностью органов внутренних дел

Обязательным организационно-управленческим условием существования любой социальной системы является осуществление контроля за соблюдением установленного порядка и правил ее функционирования.

Специфика использования сил, средств и методов оперативно-розыскной деятельности, связанная с применением их в основном негласным способом, а также необходимость проведения оперативно-розыскных мероприятий, связанных с ограничением конституционных прав граждан, требует особого контроля за ее осуществлением со стороны различных институтов государственной власти.

В соответствии со ст. 22 ФЗ «Об ОРД» руководители органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, несут персональную ответственность за соблюдение законности при организации и проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Ведомственный контроль за деятельностью полиции в целом, согласно положениям ст. 49 Закона «О полиции», осуществляется в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Ведомственный контроль за оперативно-розыскной деятельностью в органах внутренних дел осуществляется руководителями органов внутренних дел, уполномоченными на осуществление оперативно-розыскной деятельности в целях своевременного, полного и эффективного принятия мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, розыску скрывшихся преступников и лиц, пропавших без вести, решения иных задач оперативно-розыскной деятельности, обеспечения соблюдения прав и законных интересов граждан, рационального и эффективного расходования финансовых средств.

В соответствии с приказом МВД России от 19 июня 2012 г. № 608 «О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России» к руководителям органов внутренних дел, уполномоченным на осуществление оперативно-розыскной деятельности и соответственно обладающим правом контроля за этой деятельностью, допускаются по должности:

1. В центральном аппарате МВД России:

- министр внутренних дел Российской Федерации и его заместители, ответственные за деятельность оперативных подразделений;
- начальники Главного управления уголовного розыска, Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции, Главного управления по противодействию экстремизму, Главного управления собственной безопасности, Главного управления на транспорте, Национального центрального бюро Интерпола, Управления по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите, Управления оперативно-розыскной информации МВД России и их заместители.

2. В территориальных органах МВД России:

- начальники территориальных органов МВД России и их заместители, ответственные за деятельность подразделений, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также заместители начальников полиции по оперативной работе;

- начальники подразделений уголовного розыска, экономической безопасности и противодействия коррупции, по борьбе с преступными посягательствами на грузы, собственной безопасности, оперативно-розыскной информации, по противодействию экстремизму, по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите, бюро специальных технических мероприятий, оперативно-поисковых бюро, межрегиональных оперативно-розыскных подразделений, оперативно-розыскных частей территориальных органов МВД России, за исключением территориальных органов МВД России на районном уровне;

- начальники отделов (отделений, пунктов) полиции в составе территориальных органов МВД России на межрегиональном и районном уровнях и их заместители, ответственные за деятельность подразделений, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, при наличии штатных должностей оперативных сотрудников.

Контроль за оперативно-розыскной деятельностью в органах внутренних дел могут также осуществлять и должностные лица, не входящие в штат оперативных подразделений, но по занимаемой должности выполняющие контрольные функции и имеющие соответственно допуск к сведениям, составляющим государственную тайну. Указанные должностные лица могут осуществлять контроль за оперативно-розыскной деятельностью, за исключением получения сведений о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих или оказывавших им содействие на конфиденциальной основе.

Основными целями ведомственного контроля за оперативно-розыскной деятельностью являются:

1. Соблюдение прав и законных интересов человека и гражданина при осуществлении оперативно-розыскной деятельности.
2. Эффективное и правильное решение вопросов организации и тактики оперативно-розыскной деятельности и своевременное устранение выявленных недостатков.

3. Выявление фактов нарушения законности и правил конспирации, допущенных в ходе оперативно-розыскной деятельности, и привлечение к ответственности лиц, допустивших эти нарушения.

Руководители, имеющие право на осуществление оперативно-розыскной деятельности, функции по контролю за оперативно-розыскной деятельностью реализуют в следующих формах:

- дают указания о проведении работы по осуществлению оперативной проверки;

- утверждают заведение дел оперативно-розыскного производства, контролируют сроки, порядок, полноту их ведения, проверяют обоснованность их заведения и прекращения;

- рассматривают и утверждают планы организационного и тактического уровней при осуществлении оперативно-розыскной деятельности;

- утверждают постановления на проведение оперативно-розыскных мероприятий, в установленном порядке направляют задания на проведение оперативно-розыскных мероприятий другими оперативными подразделениями;

- утверждают ходатайства перед судом о проведении оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан;

- лично участвуют в организации и проведении оперативно-розыскных мероприятий;

- разрешают выдачу и контролируют расходование денежных средств на подготовку и проведение оперативно-розыскных мероприятий и иных расходов, предусмотренных нормативными актами;

- заслушивают подчиненных сотрудников, дают обязательные для них указания;

- заключают контракты о негласном сотрудничестве с лицами, изъявившими согласие оказывать помощь оперативным подразделениям, и непосредственно работают с ними;

- рассматривают и анализируют оперативную информацию и дают указания о ее проверке;

- дают указания о возобновлении работы по прекращенным делам оперативно-розыскного производства в случае выявления

обстоятельств, свидетельствующих о наличии оснований и целесообразности проведения по ним оперативно-розыскных мероприятий;

- рассматривают жалобы и заявления граждан на действия оперативных сотрудников при осуществлении оперативно-розыскной деятельности.

В соответствии с ч. 3 ст. 16 ФЗ «Об ОРД» должностное лицо, уполномоченное на осуществление оперативно-розыскной деятельности, в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий подчиняется только непосредственному и прямому начальнику. При получении приказа или указания, противоречащего закону, указанное лицо обязано руководствоваться законом. Если выполнение приказа или указания руководителя, по мнению оперативного работника, может привести к нарушению закона и совершению преступления, он обязан сообщить об этом вышестоящему руководителю или прокурору.

При установлении фактов нарушения законности, правил конспирации, допущенных в ходе оперативно-розыскной деятельности, разглашения сведений, составляющих государственную или служебную тайну, руководитель, имеющий право на осуществление оперативно-розыскной деятельности, в установленном порядке назначает проведение служебной проверки. Результаты служебной проверки, если в ходе ее обнаружены факты нарушения законности, докладываются надзирающему прокурору.

Сотрудники органов внутренних дел, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, от исполнителя до руководителя несут персональную ответственность за нарушения законности в процессе ее осуществления.

В соответствии со ст. 33 Закона «О полиции» сотрудник полиции независимо от замещаемой должности несет ответственность за свои действия (бездействие) и за отдаваемые приказы и распоряжения. За противоправные действия (бездействие) сотрудник полиции несет ответственность, установленную федеральным законом.

Вред, причиненный противоправными действиями (бездействием) сотрудника полиции при выполнении им служебных обязанностей, подлежит возмещению в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. За ущерб, причиненный

федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел, территориальному органу, подразделению полиции либо организации, входящей в систему указанного федерального органа, сотрудник полиции несет материальную ответственность в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации.

Применяя данную норму, необходимо руководствоваться нормативными правовыми актами, регламентирующими соответствующие виды ответственности, которая применительно к оперативно-розыскной деятельности может быть дисциплинарной, гражданско-правовой (включая материальную) и уголовной.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В условиях современной России, когда криминальная ситуация в стране приняла невиданный ранее размах и представляет серьезное препятствие для успешного проведения жизненно необходимых реформ, необходимо повышение эффективности государственного контроля за оперативно-розыскной деятельностью органов внутренних дел.

В заключении целесообразно сформулировать ряд выводов и предложений, наиболее существенными из которых являются:

1. Правильно разработанная и проводимая государственная политика в области контроля отражает реальные потребности для решения объективно назревших государственных проблем текущего периода и, вместе с тем, дает возможность прогнозировать, моделировать перспективы дальнейшего развития государства, его органов власти с применением новых форм и методов регулирования общественных отношений, которые обусловлены требованиями конкретных этапов развития и совершенствования системы государственного управления.

2. Со времени принятия Конституции РФ, ряда федеральных законов, указов и распоряжений Президента задачи, функции, права и обязанности субъектов контрольной деятельности приняли более конкретные формы выражения в практической деятельности.

3. В контексте данного исследования государственный контроль целесообразно представлять как функцию государства, самостоятельную правовую форму государственной деятельности, суть которой заключается в том, чтобы проверять, наблюдать, отслеживать соблюдение и выполнение требований нормативных правовых актов, принятых решений, планов, стоящих задач.

4. Государственный контроль за деятельностью органов внутренних дел необходимо рассматривать как единую стройную систему, основу которой должна составлять нормативная база, детально регулирующая все виды и стадии контроля, в том числе и за субъектами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

5. В условиях разделения властей, по субъектам, осуществляющим контроль, государственный контроль за оперативно-розыскной деятельностью необходимо разделять на президентский контроль, парламентский контроль, правительственный контроль, судебный контроль и прокурорский надзор. Здесь важно отметить, что органы прокуратуры реализуют свои контрольные функции в форме надзора за исполнением законов Российской Федерации.

6. Особенность президентского контроля за оперативно-розыскной деятельностью заключается в его всеобъемлющем характере, охвате общих направлений стратегического характера. Президентский контроль за ОРД направлен на изучение выполнения оперативными подразделениями органов внутренних дел функций по обеспечению безопасности личности, общества и государства, относящихся к конституционным полномочиям главы государства.

7. Парламентский контроль за оперативно-розыскной деятельностью позволяет обеспечить исполнение законодательства в сфере правоохранительной деятельности, а также соблюдения бюджетно-финансовой дисциплины со стороны субъектов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

8. Анализ конституционных норм, регламентирующих порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека, позволил сделать вывод, что это орган Федерального Собрания Российской Федерации, поэтому институт российского омбудсмана необходимо отнести к парламентскому виду контроля за деятельностью оперативных подразделений органов внутренних дел.

9. Правительство РФ как субъект контроля за оперативно-розыскной деятельностью осуществляет свои полномочия по следующим направлениям:

9.1. Общая организация деятельности и контроль за работой Министерства внутренних дел РФ:

9.2. Определяет бюджет МВД России и обеспечивает его исполнение.

9.3. Заслушивает должностных лиц МВД России по вопросам борьбы с преступностью, обеспечения законности, прав и свобод граждан, в том числе в сфере оперативно-розыскной деятельности.

9.4. С учетом компетенции обладает законодательной инициативой в сфере регулирования деятельности органов исполнительной власти, в том числе и органов внутренних дел.

10. Судебный контроль и прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью органов внутренних дел, в первую очередь, направлены на государственную защиту прав и свобод человека и гражданина, а также возможность каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, которые закреплены в статье 45 Конституции Российской Федерации.

11. Ведомственный контроль лежит на руководителях органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, которые несут персональную ответственность за соблюдение законности при организации и проведении оперативно-розыскных мероприятий.

ЛИТЕРАТУРА

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации.
2. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (в ред. от 31.01.2016).
3. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2016).
4. Федеральный закон Российской Федерации от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 29.07.2017).
5. Федеральный закон Российской Федерации от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (в ред. от 06.07.2016).
6. Федеральный закон Российской Федерации от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 29.07.2017).
7. Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной Палате Российской Федерации (с изм. и доп. от 28.06.2017).
8. Федеральный закон Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017).
9. Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» (в ред. от 08.03.2015).
10. Указ Президента РФ от 08.06.2004 № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации» (в ред. от 25.07.2014).
11. Указ Президента РФ от 25.07.1996 № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в РФ» (ред. от 18.07.2001).
12. Указ Президента РФ от 09.07.1997 № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» (в ред. от 13.05.2000).

13. Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» (в ред. от 25.08.2016).

14. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 года № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» (в ред. от 10.07.2017).

15. Постановление Правительства РФ от 28.03.2008 № 216 «О Правительственной комиссии по профилактике правонарушений» (в ред. от 15.10.2008)

16. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» (в ред. от 15.03.2017).

17. Закон СССР от 30.11.1979 «О народном контроле в СССР».

Монографии, учебники, учебные пособия:

18. Алехин А.П., Козлов Ю.М., Кармолицкий А.А. Административное право Российской Федерации. Учебник в двух частях. М., 1995, ч. 1.

19. Андрухович А. Единство триады: счетоводство, отчетность, контроль // Президентский контроль. Информационный бюллетень. 1997, № 1.

20. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М., 1968. Большая советская энциклопедия.

21. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учебное пособие для вузов. М., 1998.

22. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987.

23. Гуляев А.П. Контролирующие органы и организации России. М., 2000.

24. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка.

25. Дикарев И.С. Принцип осуществления правосудия только судом // Российская юстиция. 2008. № 5.

26. Дорохова Г. А. Рабоче-Крестьянская Инспекция 1920-1923 гг. М., 1959.

27. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год.

28. Журко В.Ф., Ястребов В.Б. Вневедомственный контроль и социалистическая собственность, М., 1980.

29. Комментарий к Конституции РФ / Под общ. ред. Ю. В. Кудрявцева. М., 1996.

30. Кочергин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля. М., 2000.

31. Комарова В.В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право, 1999, № 9.

32. Нерсисянц В.С. Философия права. Учебник для вузов. Издательская группа ИНФА-М-НОРМА, М., 1997.

33. Новиков А.В. Социальный контроль в условиях трансформации российского общества. М., 1999.

34. Омелин В. Н., Квитко А. В. Субъекты проведения оперативно-розыскных мероприятий // Научный портал МВД России. 2010. № 1.

35. Парламентское право России. Под ред. Т.Я. Хабриевой. - М., 2003.

36. Ржевский В. А., Чепурнова Н. М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. М.: Юрист, 1998.

37. Рябко А.И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории). Ростов-на-Дону, 1999.

38. Советское административное право. Учебник. / Под ред. В.И. Поповой, М.С. Студеникиной. М., 1982.

39. Социальный контроль в условиях трансформации российского общества. М., 1999.

40. Тарасов А.М. Президентский контроль: понятие и система. Учебное пособие. – СПб. : Издательство «Юридический центр Пресс», 2004.

41. Теория юридического процесса / Под. ред. В. М. Горшенева. Харьков, 1985.

42. Толковый словарь С. И. Ожегова.

43. Туровцев В. И. Народный контроль в социалистическом обществе. М., 1974.

44. Управленческая элита Российской империи (1802-1917). – Коллектив авторов СПбГУ под ред. акад. Фурсенко, СПб. : Лики России, 2008.

45. Философская энциклопедия. Государственное научное издательство «Советская энциклопедия» М., 1970, Т. 5.

46. Халиулин А., Назаренко В. От прокурорского надзора к судебному контролю // Законность. 2004. № 1.

47. Ялбулганов А. А. Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII-XVIII вв. (историко-правовое исследование) // Государство и право, 2010, № 10.

Авторефераты и диссертации

48. Ковтун Н.Н. Судебный контроль в уголовном судопроизводстве России: понятие, сущность, формы: Автореф. ... д-ра юрид. наук. Нижний Новгород, 2002.

49. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации // Дисс. ... канд. юрид. наук, Ростов-на-Дону, 2000.

50. Митрофанов В. М. Государственный финансовый контроль в дореволюционной России (1811-1917 гг.) // Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 1961.

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Сущность и история становления государственного контроля в Российской Федерации.....	5
1.1. Сущность государственного контроля в Российской Федерации.....	5
1.2. История становления государственного контроля в Российской Федерации.....	13
1.3. Система государственного контроля в современной России.....	22
Глава 2. Виды государственного контроля за оперативно-розыскной деятельностью органов внутренних дел.....	29
2.1. Президентский контроль за оперативно- розыскной деятельностью органов внутренних дел.....	30
2.2. Парламентский контроль за оперативно- розыскной деятельностью органов внутренних дел.....	36
2.3. Правительственный контроль за оперативно- розыскной деятельностью органов внутренних дел.....	41
2.4. Судебный контроль и прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью органов внутренних дел.....	46
2.5. Ведомственный контроль за оперативно- розыскной деятельностью органов внутренних дел.....	54
Заключение.....	60
Литература.....	63

Учебное издание

КОНТРОЛЬ ЗА ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Учебное пособие

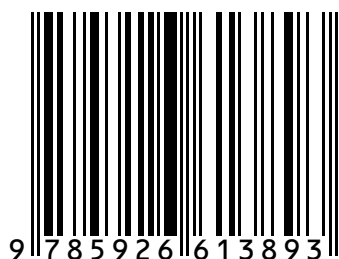
Составители:

Запорожец Екатерина Владимировна
Стукалов Вячеслав Владимирович

В авторской редакции

Компьютерная верстка *Г. А. Артемовой*

ISBN 978-5-9266-1389-3



Подписано в печать 30.07.2018. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 6,0. Тираж 90 экз. Заказ 696.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.