

# П Р А В О

УДК 343.1

## ОБЪЕКТ И ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ: ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ

© 2017 г.

*А.В. Агутин*

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Москва

agutin.av@yandex.ru

*Поступила в редакцию 31.01.2017*

Осмысливаются понятие и содержание объекта и предмета прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности. Проведен ретроспективный анализ понимания объекта и предмета прокурорского надзора при расследовании преступлений экстремистской направленности. Обосновано понимание объекта и предмета прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности. Исследовано содержание объекта и предмета прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности.

*Ключевые слова:* прокурорский надзор, понятие, содержание, преступления, экстремизм, направленность, прокурор, объект, предмет.

В теории прокурорского надзора имеется различное понимание объекта прокурорского надзора. На рубеже 80–90-х годов прошлого столетия В.Г. Даев и М.Н. Маршунов, исследовав теоретические основы прокурорского надзора, пришли к выводу: все суждения, высказанные относительно объекта надзора, целесообразно свести к следующим трем группам. Представители одной из них считают, что объектом прокурорского надзора является деятельность поднадзорных органов (Г.И. Бровин, В.Я. Чеканов и др.); второй – что это законность поднадзорной деятельности (Б.М. Спиридонов, С.Г. Новиков); третьей – что это предприятия, учреждения и организации, законность деятельности которых поднадзорна прокурору (С.Г. Березовская, В.Г. Мелкумов). В свою очередь В.Г. Даев и М.Н. Маршунов констатировали, что «единственно правильным, отвечающим предназначению прокуратуры, является взгляд на объект прокурорского надзора как законность деятельности поднадзорных органов, организаций, лиц» [1].

В науке прокурорского надзора не менее плодотворно и понимание предмета прокурорского надзора. Так, со второй половины XX века сформировались две весьма устойчивые научные позиции понимания предмета прокурорского надзора. Представители первой (Г.И.

Бровин, В.Т. Михайлов [2], К.Д. Бурмистров [3], Б.В. Коробейников [4], С.Г. Новиков [5], А.А. Хомовский [6]) – понимают под предметом прокурорского надзора то, на что направлен надзор, а именно законность действий (или бездействий) органов, должностных лиц и граждан, в отношении которых прокуроры осуществляют надзорные функции. Представители второй (А.Д. Берензон, М.Х. Гельдибаев, А.А. Огородников [7], В.Г. Мелкумов, К.Ф. Скворцов, М.Ю. Рагинский [8], Б.М. Спиридонов) – рассматривают предмет и объект прокурорского надзора, как правило, посредством общественных отношений и через призму задач, функций, принципов прокурорского надзора, а также полномочий прокурора.

В отличие от понимания объекта и предмета прокурорского надзора в целом, в науке прокурорского надзора вопрос о понятии и содержании объекта и предмета прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности не поднимался. В основном, и особенно в специализированных изданиях, вопрос о понятии и содержании объекта и предмета надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности исследуется косвенно. Так, в коллективной монографии

«Экстремизм: стратегия противодействия и прокурорский надзор» проблема объекта и предмета надзора при расследовании преступлений экстремистской направленности рассматривается в общих чертах и применительно к деятельности ФСБ России.

В подтверждение сказанного обратимся непосредственно к тексту упомянутой монографии. «Учитывая, что важную роль в борьбе с экстремизмом и его наиболее опасной формой – терроризмом ведут федеральные органы безопасности, – пишут авторы монографии, – необходимо отметить, что прокурорской надзор за процессуальной деятельностью органов ФСБ России обеспечивает интересы общества, государства, граждан, охрану от преступных посягательств конституционного строя, национально-равноправия народов и граждан, борьбу с экстремизмом и терроризмом, защиту жизни, здоровья, чести и достоинства людей» [9, с. 177]. Не упоминая об объекте надзора, авторы анализируемой монографии продолжают: «Предметом прокурорского надзора в этом направлении являются: 1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина, как потерпевших от преступления, так и привлекаемых к уголовной ответственности за эти преступления; 2) исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве дознания и предварительного следствия, соблюдение закона о подследственности расследуемых уголовных дел экстремистской и террористической направленности, избрании мер пресечения, применения иных мер процессуального принуждения, приостановлении и прекращении уголовных дел, направлении дел в суд с обвинительным заключением или обвинительным актом, а также законность действий и решений, принимаемых органами ФСБ, осуществляющими дознание и предварительное следствие» [9, с. 177].

Со своей стороны, мы, отдавая дань уважения научной позиции авторов монографии, хотели бы обратить внимание на нижеследующее. Вопрос об объекте и предмете надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности требует своей конкретизации. Объект и предмет надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности имеет определенную специфику. Специфика объекта прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности заключается в следующем. Он в свой объем включает два объекта прокурорского надзора: обязательный

(объект прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования при производстве по уголовным делам экстремистской направленности) и факультативный (объект прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-разыскной деятельности).

В настоящей статье мы основное внимание уделим обязательному объекту прокурорского надзора за процессуальной деятельностью (исполнением законов) при расследовании преступлений экстремистской направленности. Вопросы же, относящиеся к факультативному объекту (как впрочем, и предмету) прокурорского надзора за оперативно-разыскной деятельностью при расследовании преступлений экстремистской направленности, будем затрагивать в той мере, в которой это является необходимым для раскрытия вопросов, относящихся к объекту (предмету) прокурорского надзора за процессуальной деятельностью по данному виду уголовных дел. Итак, начнем.

В соответствии со статьей 29 Закона Российской Федерации от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) предметом надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-разыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Анализ положений статьи 29 Закона о прокуратуре показывает, что предмет прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности составляют нижеследующие элементы: 1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина; 2) соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях; 3) выполнение оперативно-разыскных мероприятий; 4) проведение расследования; 5) законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Перечисленные элементы предмета прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности могут быть интерпретированы следующим образом. Соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина,

как элемент предмета прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности, является системообразующим фактором и образует своеобразный «дух» надзорной деятельности прокурора. Он обуславливает всю совокупность элементов предмета прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности. В этом смысле соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина выступает не только в роли системообразующего фактора и духа надзорной деятельности прокурора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности, но и дополняет все иные элементы предмета надзора своим надындивидуальным началом. В результате соблюдение прав и свобод человека и гражданина проникает красной нитью в содержание иных элементов предмета надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности. Кроме того, будучи элементом предмета надзора, своим надындивидуальным системным потенциалом соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина придает дополнительное значение всем другим элементам предмета надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности. И не только.

Соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина является не просто элементом предмета надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности, но и выступает в качестве системообразующего основания прокурорского надзора в целом при производстве по уголовным делам. На системообразующей основе соблюдения конституционных прав и свобод иные элементы предмета прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности формируют единое целое, а именно объект прокурорского надзора по анализируемым преступлениям.

Правомерность нашего утверждения обоснуем совокупностью нижеследующих суждений. В науке уголовного судопроизводства и в науке оперативно-разыскной деятельности в своей совокупности иные элементы предмета прокурорского надзора образуют в одном случае уголовно-процессуальную деятельность, а в другом – оперативно-разыскную деятельность. Ведь по своей сути такие элементы предмета прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности, каковыми являются соблюде-

ние установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнение оперативно-разыскных мероприятий, проведение расследования представляют собой совокупность соответствующих процессуальных, следственных и оперативно-разыскных действий.

Применительно к уголовно-процессуальной деятельности прежде всего речь идет о системах следственных и процессуальных действий, а в отношении оперативно-разыскной деятельности – об оперативно-разыскных мероприятиях. В свою очередь система следственных и процессуальных действий, а также система оперативно-разыскных мероприятий формируют, условно говоря, один из их компонентов. Другим (не менее важным) компонентом как уголовно-процессуальной деятельности, так и оперативно-разыскной деятельности выступает система соответствующих для каждой из указанных деятельностей решений. Законодатель в статье 29 Закона о прокуратуре их обозначает в качестве решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. В своей взаимосвязи и взаимообусловленности оба компонента по отношению к соответствующей деятельности составляют соответственно уголовно-процессуальную деятельность и оперативно-разыскную деятельность.

Перевод компонентов предмета надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности на вышестоящий уровень влечет за собой появление у них новых свойств, а именно свойств, которые характерны как для уголовно-процессуальной, так и оперативно-разыскной деятельности. По отношению к уголовно-процессуальной деятельности речь идет уже не о предмете, а об объекте надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности. Как уже отмечалось, в контексте настоящей статьи свое внимание мы сосредоточим на обязательном объекте прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности.

Обязательным объектом прокурорского надзора за процессуальной деятельностью при расследовании преступлений экстремистской направленности является законность поднадзорной прокурору уголовно-процессуальной деятельности. Когда мы говорим о том, что объектом прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности является законность поднадзорной прокурору уголовно-

процессуальной деятельности, то руководствуемся следующим пониманием законности. А именно тем, что действия (бездействие) должностных лиц, осуществляющих уголовно-процессуальную деятельность, должны осуществляться при неукоснительном соблюдении действующей системы как конституционного, так уголовно-процессуального законодательства. Это во-первых. Во-вторых, процессуальные решения должны быть не только законными, но обоснованными и мотивированными. Будучи объектом прокурорского надзора, законность уголовно-процессуальной деятельности включает не только то, что мы указали, но и предмет прокурорского надзора. Объект и предмет надзора соотносятся по отношению друг к другу, как целое к части. Предмет прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности составляют: во-первых, юридически значимые действия или бездействие; во-вторых, юридически значимые процессуальные решения.

В ходе осуществления прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности необходимо обращать внимание на личностные качества должностных лиц, осуществляющих предварительное расследование по данному виду уголовных дел. При расследовании уголовных дел экстремистской направленности личностные качества должностных лиц, осуществляющих производство по уголовному делу [10], отчасти реализуются в уголовно-процессуальных действиях и решениях. Но не только. В этих действиях и решениях реализуются и иные положения, обусловленные личностными качествами должностных лиц, осуществляющих производство по уголовному делу экстремистской направленности. На уровне целого на эти свойства уголовно-процессуальных действий и решений в юридической науке было обращено внимание П.А. Лупинской. Так, она, рассматривая механизм принятия уголовно-процессуального решения, пишет: «Важное место в механизме принятия решения занимают реальное поведение и свойства лиц, выполняющих определенные процессуальные функции. Необходимо выполнять детерминированность решения, с одной стороны, объективными, правовыми, социально-психологическими условиями деятельности, а с другой – индивидуальными качествами лиц, принимающих решение (общее и специальное образование, опыт работы, правосознание, правовая культура, индивидуально-психологические особенности и т.п.)» [11].

В предмет надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности, наряду с прокурорским надзором за соблюдением конституционных прав граждан, входят действия (бездействие) и решения должностных лиц, осуществляющих производство по данному виду уголовных дел. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 362 от 19 ноября 2009 года «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» (далее – Приказ Генпрокурора № 362) акцентирует внимание на специфике предмета надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности. Так, в ходе осуществления прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности Приказ Генпрокурора № 362 обязывает прокуроров:

1) обеспечить принятие необходимых мер с целью тщательного установления всех обстоятельств содеянного, в том числе выяснения причастности виновных лиц к деятельности общественных и религиозных объединений, а также степени участия последних в противоправных действиях (п. 1.4);

2) обеспечить надзор за законностью и обоснованностью принятия правоохранительными органами решений, связанных с задержанием лиц, осуществляющих экстремистскую деятельность;

3) обеспечить надзор за законностью и обоснованностью принятия правоохранительными органами решений при легализации результатов, полученных в ходе осуществления оперативно-разыскной деятельности и использовании их при расследовании уголовных дел;

4) обеспечить надзор за законностью и обоснованностью принятия правоохранительными органами решений, исполнением требований закона об устранении обстоятельств, способствовавших совершению преступлений;

5) проверять законность и обоснованность процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовных дел, о привлечении в качестве обвиняемого, о прекращении уголовных дел или уголовного преследования, а также о приостановлении предварительного расследования по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности.

Перечисленные элементы предмета надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности обусловлены совокупностью норм уголовного, уголовно-процессуального и конституционного права. Подобная обусловленность предполагает, что предмет прокурорского надзора за исполнением

законов при расследовании преступлений экстремистской направленности составляют юридически значимые действия (бездействие) и решения должностных лиц, осуществляющих производство по уголовному делу, сквозь призму соблюдения конституционных прав.

Приказ Генерального прокурора РФ № 189 от 27 ноября 2007 года «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан» (далее – Приказ Генерального прокурора № 189) именно в таком контексте ориентирует прокуроров, когда требует от них осуществлять действенный контроль за соблюдением конституционных прав и свобод в уголовном судопроизводстве. Согласно пункту 1.1 Приказа Генерального прокурора № 189 прокуроры обязаны на всех стадиях уголовного судопроизводства обеспечить действенный надзор за соблюдением гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод граждан, своевременное предупреждение, выявление и пресечение нарушений законности, безотлагательное принятие мер, направленных на восстановление нарушенных прав, привлечение к ответственности виновных. Сказанное в полной мере имеет отношение и к прокурорскому надзору за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности.

В ходе осуществления прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности в части соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина следует принимать во внимание и разъяснения высшей судебной инстанции. Например, положения Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 года (в ред. Постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 06.02.2007 г. № 5, от 16.04.2013 г. № 9, от 03.03.2015 г. № 9) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» о том, что ограничение права гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений допускается только на основании судебного решения (часть 2 статьи 23 Конституции Российской Федерации). При этом результаты оперативно-разыскных мероприя-

тий, связанных с ограничением конституционного права граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, а также с проникновением в жилище против воли проживающих в нем лиц (кроме случаев, установленных федеральным законом), могут быть использованы в качестве доказательств по делам, лишь когда они получены по разрешению суда на проведение таких мероприятий и проверены следственными органами в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством (пункт 14).

#### Список литературы

1. Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990. С. 63.
2. Бровин Г.И., Михайлов В.Т. Прокурорский надзор за законностью исполнения приговора. М., 1977. С. 6–7.
3. Бурмистров К.Д. О некоторых проблемах прокурорского надзора как формы государственной деятельности // Проблемы прокурорского надзора. М., 1972. С. 43.
4. Коробейников Б.В. Предупреждение преступлений в народном хозяйстве методами общего надзора прокуратуры // Проблемы прокурорского надзора. М., 1972. С. 139.
5. Новиков С.Г. К вопросу о законодательном регулировании прокурорского надзора в СССР // Сборник научных трудов. М., 1978. С. 26–27.
6. Хомовский А.А. Методы обеспечения исполнения законов и понятие высшего надзора // Проблемы прокурорского надзора. М., 1972. С. 105.
7. Гельдибаев М.Х., Огородников А.А. Прокурорский надзор. СПб., 2002. 240 с.
8. Скворцов К.Ф., Рагинский М.Ю. Становление и развитие науки прокурорского надзора // Вопросы борьбы с преступностью. Вып. 20. М., 1974. С. 99.
9. Агапов П.В., Борисов С.В., Васнецова А.С. и др. Экстремизм: стратегия противодействия и прокурорский надзор: Монография / Рук. авт. кол. П.В. Агапов. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2016.
10. Агутин А.В. Механизм принятия решений в уголовном судопроизводстве: личностно-нравственные основания и методология // Общественные науки. 2016. № 1. С. 271–279.
11. Лупинская П.А. Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство, практика. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 74–75.

#### Rerefences

### OBJECT AND SUBJECT OF PROSECUTORIAL OVERSIGHT OVER COMPLIANCE WITH LAWS IN THE INVESTIGATION OF EXTREMIST CRIMES: CONCEPT AND CONTENT

A.V. Agutin

The article aims to clarify the concept and content of the object and the subject of prosecutorial oversight over compliance with laws in the investigation of extremist crimes. A retrospective analysis of the understanding of the object and the subject of prosecutorial oversight in the investigation of extremist crimes was performed. A rationale is given for the interpretation of the object and the subject of prosecutorial oversight over compliance with laws in the investigation of extremist crimes. The content of the object and the subject of prosecutorial oversight over compliance with laws in the investigation of extremist crimes is examined.

*Keywords:* prosecutorial oversight, concept, content, crimes, extremism, orientation, prosecutor, object, subject.

1. Daev V.G., Marshunov M.N. Osnovy teorii prokurorskogo nadzora. L., 1990. S. 63.
2. Brovin G.I., Mihajlov V.T. Prokurorskij nadzor za zakonnost'yu ispolneniya prigovora. M., 1977. S. 6–7.
3. Burmistrov K.D. O nekotoryh problemah prokurorskogo nadzora kak formy gosudarstvennoj deyatel'nosti // Problemy prokurorskogo nadzora. M., 1972. S. 43.
4. Korobejnikov B.V. Preduprezhdenie prestuplenij v narodnom hozyajstve metodami obshchego nadzora prokuratury // Problemy prokurorskogo nadzora. M., 1972. S. 139.
5. Novikov S.G. K voprosu o zakonodatel'nom regulirovanii prokurorskogo nadzora v SSSR // Sbornik nauchnyh trudov. M., 1978. S. 26–27.
6. Homovskij A.A. Metody obespecheniya ispolneniya zakonov i ponyatie vysshego nadzora // Problemy prokurorskogo nadzora. M., 1972. S. 105.
7. Gel'dibaev M.H., Ogorodnikov A.A. Prokurorskij nadzor. SPb., 2002. 240 s.
8. Skvortcov K.F., Raginskij M.Yu. Stanovlenie i razvitie nauki prokurorskogo nadzora // Voprosy bor'by s prestupnost'yu. Vyp. 20. M., 1974. S. 99.
9. Agapov P.V., Borisov S.V., Vasnecova A.S. i dr. Ehkstemizm: strategiya protivodejstviya i prokurorskij nadzor: Monografiya / Ruk. avt. kol. P.V. Agapov. M.: Akademiya General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii, 2016.
10. Agutin A.V. Mekhanizm prinyatiya reshenij v ugolovnom sudoproizvodstve: lichnostno-nravstvennye osnovaniya i metodologiya // Obshchestvennye nauki. 2016. № 1. S. 271–279.
11. Lupinskaya P.A. Resheniya v ugolovnom sudo-

производстве: теорија, законодателство, практика.  
2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 74–75.