



УДК 340  
ББК 67

DOI 10.24411/2073-0454-2019-10281  
© Г.О. Вилинский, 2019

Научная специальность 12.00.11 — судебная деятельность, прокурорская деятельность,  
правозащитная и правоохранительная деятельность

## КЛАССИФИКАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА ПО НАДЗОРУ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ФИНАНСИРОВАНИЮ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ТЕРРОРИЗМА

**Глеб Олегович Вилинский**, аспирант, юрист 1 класса  
Университет прокуратуры Российской Федерации (117638, Москва, ул. Азовская, д.2, корп.1)  
E-mail: vilinskygleb@mail.ru  
Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор **Меркурьев В.В.**

**Аннотация.** Представлены полномочия прокурора по надзору за исполнением законов в сфере противодействия финансированию экстремистской деятельности и терроризма, их содержание и классификация, акты прокурорского реагирования, применяемые в связи с реализацией прокурором исследуемых полномочий.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, полномочия прокурора, акты реагирования, противодействие финансированию экстремизма и терроризма, правоохранительная деятельность, законодательство.

## CLASSIFICATION OF THE POWERS OF THE PROSECUTOR IN OVERSEEING THE IMPLEMENTATION OF LAWS IN THE FIELD OF COUNTERING THE FINANCING OF EXTREMIST ACTIVITIES AND TERRORISM

**Vilinskii Gleb Olegovich**, graduate student, 1st class lawyer  
University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation (117638, Moscow, Azovskaya St., 2, building 1)  
E-mail: vilinskygleb@mail.ru  
Supervisor: Doctor of Law, Professor, **Merkuriev Viktor Viktorovich**.

**Annotation.** The article presents the powers of the prosecutor to supervise the implementation of laws in the field of countering the financing of extremist activities and terrorism, their content and classification, acts of prosecutorial response, used in connection with the implementation of the investigated powers by the prosecutor.

**Keywords:** prosecutor's supervision, powers of the prosecutor, acts of response, countering the financing of extremism and terrorism, law enforcement, legislation.

### Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

**Для цитирования:** Вилинский Г.О. Классификация полномочий прокурора по надзору за исполнением законов в сфере противодействия финансированию экстремистской деятельности и терроризма. 2019;(5):204–7.

Полномочия прокурора определяются Конституцией Российской Федерации (ст. 129), Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре), другими федеральными законами, международными договорами (ст. 3 Закона о прокуратуре) [5].

Полномочия прокурора встречаются в большом количестве законодательных актов (УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ [6], различных Федеральных законах), в тоже время единого легального

определения понятия «полномочие прокурора» в российском законодательстве нет.

Исходя из этого, многие авторы в своих научных трудах поднимают вопросы, связанные с разработкой понятия «полномочие прокурора». К примеру, А.Ю. Винокуров считает, что в науке прокурорского надзора устоялось понимание полномочий прокурора как определенной совокупности прав и обязанностей, которыми наделён прокурор для исполнения возложенных на органы прокуратуры функций [2, с. 153]. К.И. Амирбеков определяет



понятие «полномочие прокурора» как совокупность его прав и обязанностей, установленных законом или иным соответствующим нормативным правовым актом, с применением (использованием) которых прокурор при наличии на то оснований публично выражает свою волю в форме соответствующих юридических актов [1, с. 32].

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов в сфере противодействия финансированию экстремистской деятельности и терроризма (далее — ФЭиТ) довольно разнообразны. Они закреплены как в основном законе, регламентирующем деятельность прокуратуры, так и в иных специализированных законах и нормативных актах, что дает возможность классифицировать их по источникам права.

В науке прокурорского надзора полномочия прокурора делят на две группы по внутриорганизационному и внешнефункциональному признаку. К внутриорганизационным относятся некоторые полномочия, которыми наделяются должностные лица органов прокуратуры, выполняющие отдельные внутренние задачи (кадровое обеспечение, контроль исполнения и т.д.). Гораздо интереснее внешнефункциональные полномочия прокурора, которые непосредственно предназначены для реализации прокурорской деятельности.

В свою очередь внешнефункциональные полномочия принято разделять на надзорные и ненадзорные полномочия. Разумеется, что в прокурорской деятельности преобладают именно надзорные полномочия.

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов традиционно принято разделять на три группы, а именно: полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий; полномочия по устранению нарушений закона; полномочия по предупреждению нарушений закона [3, с. 149].

Для осуществления первой группы полномочий необходима налаженная работа по установлению сведений о фактах совершенных правонарушений.

В связи с особенностями прокурорского надзора в сфере противодействия ФЭиТ, подавляющую часть сведений о нарушениях закона прокурор получает от органов государственного контроля, надзора, а также правоохранительных органов. При сборе необходимых сведений прокурор обязан использовать весь потенциал надзорных органов, взаимодействовать с Росфинмониторингом, органами МВД, ФНС, Росстата, Росреестра, Центробанка, Минюста и т.д. для получения сведений содержащихся в их информационных базах.

Основополагающим инструментом для прокурора является полномочие, закрепленное п. 1 ст. 22

Закона о прокуратуре, а именно беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов по предъявлении служебного удостоверения, иметь доступ к их документам и материалам.

Для выяснения всех фактических обстоятельств нарушения законов прокурор обладает важным полномочием, наличием права вызова физических и должностных лиц.

Прокурору, в рамках исследуемого надзора, необходимо проверять исполнение законов специализированными финансовыми организациями. Для этого необходимо располагать соответствующими знаниями и специальной подготовкой. Как раз для разрешения данной ситуации, в целях обеспечения эффективного надзора прокурор наделен правом требовать выделения соответствующего специалиста для выяснения возникших вопросов. Необходимо помнить, что лица, привлекаемые прокурором в качестве специалистов, обязаны иметь определенную компетентность и информированность в вопросах подлежащих выяснению, должны быть беспристрастными, непредвзятыми и не аффилированными с проверяемыми должностными лицами и организациями [4].

Важнейшим полномочием прокурора служит проверка исполнения законов, которая предполагает комплексное использование всех полномочий прокурора.

Вторая группа полномочий прокурора (полномочия по устранению нарушений закона) является совокупностью правовых средств, которыми наделен прокурор для пресечения правонарушений, восстановления правопорядка, минимизации и ликвидации негативных последствий правонарушений.

Правовые средства применительно к полномочиям прокурора представляют собой юридические акты, каковыми могут быть акты-решения и акты-действия (к примеру, выступление прокурора с обвинительной речью при поддержании государственного обвинения в судебном заседании [1, с. 32]). Учитывая специфику данного доклада, в последующем, речь пойдет о юридических актах — решениях. Указанные юридические акты в практической деятельности прокуроров именуется актами прокурорского реагирования.

Прокурор при осуществлении надзора за исполнением законов о противодействии ФЭиТ в рамках второй группы полномочий вправе использовать следующие акты прокурорского реагирования: протест; исковое заявление; постановление о возбуждении дела об административном правонарушении; мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголов-



ном преследовании.

Между тем право применения прокурором некоторых актов реагирования можно отнести как ко второй, так и к третьей группе полномочий, то есть к полномочиям по устранению нарушений закона и к полномочиям по предупреждению нарушений закона (смешанные полномочия).

А.Ю. Винокуров считает объединение полномочий второй и третьей группы достаточно обоснованным так как, обе этих группы полномочий применяются после проведения проверочных мероприятий [2, с. 162].

К смешанным полномочиям прокурора можно отнести право внесения прокурором представления об устранении нарушений закона в орган или должностному лицу, которые уполномочены устранить эти нарушения. В данном акте реагирования прокурор наряду с требованием об устранении нарушений закона, ставит вопрос и об устранении причин и условий им способствовавшим.

Еще одним полномочием смешанного характера является полномочие прокурора по вынесению общественному или религиозному объединению либо иной организации предупреждения в письменной форме о недопустимости осуществления экстремистской деятельности. Также к полномочиям прокурора смешанного характера можно отнести право обращения в Роскомнадзор с требованием о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим информацию содержащую призывы к осуществлению экстремистской деятельности.

Стоит помнить, что прокурор по результатам проверок исполнения законов о противодействии ФЭиТ вправе применять одновременно различные средства реагирования, комбинируя их в целях достижения максимального уровня соблюдения законности.

Исключительно к третьей группе полномочий прокурора относится право прокурора по направлению предостережения о недопустимости нарушения закона. Данный акт реагирования используется прокурором в целях предупреждения правонарушений и при наличии соответствующих сведений о готовящихся противоправных деяниях, то есть до момента фактического нарушения закона.

Согласно отчету формы ЛПД<sup>1</sup> за период 2017–2018 г., прокуроры в следующем количественном порядке (порядке убывания) применяли основные акты реагирования в сфере надзора за исполнением законов о противодействии ФЭиТ: представление

об устранении нарушений закона (2017 г. — 384, 2018 г. — 417); протест на противоречащий закону правовой акт (2017 г. — 53, 2018 г. — 86); предостережение о недопустимости нарушений закона (2017 г. — 39, 2018 г. — 71); исковое заявление (2017 г. — 20, 2018 г. — 42).

К выбору актов прокурорского реагирования необходимо подходить взвешенно, применять только соразмерные выявленным нарушениям меры реагирования. Это обусловлено как в целом общими принципами деятельности прокуратуры, так и наличием предусмотренной законом возможности обжалования действий (решений) прокурора в судебном порядке, которые судом могут быть признаны незаконными. Учитывая специфику объектов прокурорского надзора в изучаемой сфере, угрозу прекращения ими деятельности в связи с внесенными актами прокурорского реагирования, прокурорам следует учитывать, что с большой долей вероятности акты реагирования могут быть обжалованы.

## Литература

1. Амирбеков К.И. Полномочия прокурора, их классификация, тенденции и противоречия в правовом регулировании / Актуальные проблемы прокурорской деятельности: курс лекций. Вып. 3 / под ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017.
2. Винокуров А.Ю. Понятие прокурорских полномочий и источники их правового закрепления / Прокурорский надзор. В 2 т. Том 2. Общая часть: учеб. для вузов / под общ. ред. О.С. Капинус — 4-е изд., пер. и доп. М.: Юрайт, 2019.
3. Ястребов В.Б. Учебник прокурорского надзора. 2-е изд., перераб. и доп. М.: «Издательский Дом «Городец», 2005.
4. Настольная книга прокурора /под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О. С. Капинус. — М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Издательство Юрайт, 2012.
5. Федеральный Закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019) // СЗ РФ, 20.11.1995, № 47, ст. 4472.
6. Федеральный Закон от 18.12.2001 № 174 «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ, 24.12.2001, № 52 (ч. I), ст. 4921; ФЗ от 14 ноября 2002 г. № 138 «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ,

<sup>1</sup> Форма статистической отчетности органов прокуратуры — статистический отчет «Надзор за исполнением законов в сфере противодействия легализации преступных доходов, финансированию экстремизма и терроризма».



18.11.2002, № 46, ст. 4532; ФЗ от 24 июля 2002 г. № 95 «Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3012; Федеральный Закон от 30 декабря 2001 г. № 195 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

## References

1. Amirbekov K.I. The powers of the prosecutor, their classification, trends and contradictions in the legal regulation / Actual problems of the prosecutor's activity: a course of lectures. Issue 3 / ed. O.S. Capinus; Acad. Gene. Prosecutors Ros. Federation. M., 2017.
2. Vinokurov A.Yu. The concept of prosecutorial powers and the sources of their legal consolidation / Prosecutor's supervision. In 2 p. Part 2. General part: studies. for universities / under total ed. O.S. Kapinus — 4th ed., Trans. and add. M.: Yurayt, 2019.
3. Yastrebov V.B. Textbook prosecutor's supervision. 2nd ed., Trans. and add. M.: Gorodets Publishing House, 2005.
4. Handbook prosecutor / under total. ed. S. G. Kekhlerov, O. S. Kapinus. — M.: Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Yurait Publishing House, 2012.
5. Federal Law of January 17, 1992 No. 2202-1 (as amended on 12/27/2018) "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" (as amended and added, entered into force on January 8, 201) // Collection of legislation RF, 11.20.1995 No. 47, art. 4472.
6. Federal Law of December 18, 2001 No. 174 "Criminal Procedure Code of the Russian Federation" // Collection of legislation RF, December 24, 2001, No. 52 (Part I), Art. 4921; Federal Law of November 14, 2002 No. 138 "Civil Procedure Code of the Russian Federation" // Collection of legislation RF, 18.11.2002, No. 46, Art. 4532; Federal Law of July 24, 2002 No. 95 "Arbitration Procedural Code of the Russian Federation" // Collection of legislation RF, July 29, 2002, No. 30, Art. 3012; Federal Law of December 30, 2001 No. 195 "Code of the Russian Federation on Administrative Offenses" // Collection of legislation RF, January 7, 2002, No. 1 (Part 1), Art. one.



**Уголовный процесс. Проблемы теории и практики.** Учебник. Под ред. А.В. Ендольцевой, О.В. Химичевой. 799 с. 2019 г. Гриф МУМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки.

Учебник соответствует ФГОС высшего образования, определяющим уровень подготовки кадров высшей квалификации по программам подготовки научно-педагогических кадров в адъюнктуре (направление подготовки 40.07.01 «Юриспруденция»), а также в аспирантуре (направление подготовки 40.06.01 «Юриспруденция»).

Рассматриваются актуальные теоретические, законодательные и правоприменительные проблемы уголовного судопроизводства. Содержатся правовые основы, отражающие изменения законодательства на момент издания настоящего учебника, обзор теоретических основ, включая основные, наиболее значимые точки зрения, выработанные в науке, проблемные вопросы для научной дискуссии и дальнейших научных исследований.

Для адъюнктов (аспирантов) и преподавателей образовательных организаций высшего образования, научных работников.