

Кузьмина Наталья Владимировна,
кандидат юридических наук, доцент,
Костромской государственной университет, г. Кострома

Kuzmina Natalia Vladimirovna,
candidate of law, associate professor,
Kostroma State University, Kostroma
kuzmina.nat@yandex.ru

Новикова Анастасия Олеговна,
магистрант, Костромской государственной университет, г. Кострома

Novikova Anastasiya Olegovna,
master student, Kostroma State University, Kostroma
novinastik@rambler.ru

ПРЕДЕЛЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ЭКСТРЕМИЗМУ

LIMITS OF PROSECUTOR'S SUPERVISION FOR THE EXECUTION OF LAWS ON COUNTERING EXTREMISM

В настоящей статье исследуются вопросы пределов прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности. На основании действующего законодательства Российской Федерации был проведен анализ правового регулирования пределов прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности.

This article examines the issues of the limits of prosecutorial supervision of the enforcement of laws on countering extremist activity. Based on the current legislation of the Russian Federation, an analysis of the legal regulation of the limits of prosecutorial supervision over the implementation of laws on countering extremist activity was carried out.

Экстремизм, преступления, прокурорский надзор.

Extremism, crimes, prosecutorial supervision.

Деятельность прокуратуры в сфере противодействия экстремизму является одним из основополагающих направлений работы, препятствующей расширению этого явления в обществе. Вместе с тем, в вопросе определения пределов данной деятельности в настоящее время в науке и законодательстве нет однозначного понимания.

Актуальность проблемы совершенствования прокурорского надзора в сфере антитеррористической и антиэкстремистской защищенности усиливается ввиду возрастающей активности членов незаконных вооруженных формирований и банд, террористических и экстремистских организаций.

В 2019 году на территории России зарегистрировано 2 388 476 преступлений, что на 197 898 больше, чем за аналогичный период прошлого года (+9 %). При общем росте количества зарегистрированных преступлений динамика преступлений террористического характера составила 36,3 %, преступлений экстремистского характера – 28,5 %, в несколько раз превысив общие показатели роста преступности.

В 2019 году было зарегистрировано 1329 преступлений экстремистской направленности по сравнению с 1034 в 2018 году. Рост числа этого вида преступлений отмечен в 56 субъектах РФ.

Количественные показатели преступлений террористического характера в 2019 году составили 1538, тогда как в 2018 году было зарегистрировано 1128 деяний аналогичной категории.

Предотвращено на стадии приготовления или покушения 70 преступлений. С использованием сети Интернет совершено 133 преступления террористического характера.

В юридической науке отсутствует легальное определение понятия «предел» надзорной деятельности прокуратуры. Для более детального изучения данного понятия мы обратились к исследованиям Н. А. Стручкова, на его взгляд, для определения данного понятия, необходимо выделить два положения.

В качестве первого положения, он представлял, что, осуществляя надзорную деятельность, прокурор не вправе выступать руководителем поднадзорного объекта, во-вторых, прокурор не вправе выходить за пределы своих полномочий и давать указания за пределами правовой регламентации. Однако при этом прокурор обязан проверять законность исполнения не только федеральных законов, но и подзаконных актов. Аналогичной точки зрения придерживались Л. А. Новикова, А. П. Сафонов, Г. А. Сопраньков.

По мнению В. В. Меркурьевой, основной обязанностью прокурора является контроль за деятельностью органов государственной власти, должностных лиц, общественных организаций, граждан на предмет соответствия действующему законодательству. И только в случае выявления нарушения наделяет прокурора правом вмешаться в деятельность указанных лиц. Помимо указанного, в пределы прокурорского надзора входит выявление и устранение обстоятельств, способствующих совершению правонарушений, а также меры прокурорского реагирования. Автор также указывает на недопустимость вмешательства прокурора в сферы, не урегулированные правом и не связанные с выявленными нарушениями. Такой подход будет свидетельствовать о выходе прокурора за пределы надзорной деятельности [5, с. 271].

Вопрос о соотношении компетенции прокурора и пределов надзора необходимо рассматривать в аспекте обозначения границ, осуществляемых в процессе надзорной деятельности полномочий. Спецификой надзорной деятельности прокуратуры в области профилактики экстремизма является то, деятельность прокуратуры в большинстве своем носит опосредованный характер, поскольку непосредственные меры осуществляется иными уполномоченными органами (например, блокировку сайтов осуществляет Роскомнадзор). Проверки,

проводимые органами прокуратуры, осуществляется на освоении поступившей информации о готовящемся нарушении. С учетом особенностей полномочий, установленных в отношении поднадзорных органов, прокурор вправе запрашивать дополнительную информацию, необходимо для принятия решения. Кроме того, проверки могут осуществляться не только на основании поступившей информации, но и полученной непосредственно прокурором при осуществлении своих полномочий. Однако в любом случае прокурор обязан провести проверочные мероприятия, по результатам которых принять меры прокурорского реагирования: вынести предписание об устранении нарушений, либо привлечь виновное лицо к ответственности. Таким образом, основанием для проведения проверок являются полученные в установленном порядке фактические данные, содержащие признаки правонарушения.

Определяя сферу ведения органов государственного контроля посредством установления соотношения их полномочий и учитывая, что прокурор осуществляет надзорную деятельность в различных сферах правовых отношений, где действуют различные контрольные органы государства, исключительно важно определить соотношение и пределы предмета, сфер ведения прокурорского надзора, процедур его осуществления при достаточности полномочий по установлению, устранению и предупреждению нарушений законов.

Анализируя данную проблему, следует отметить, что основными задачами прокуратуры при осуществлении надзора за соблюдением законодательства о противодействии экстремизму и терроризму являются: целенаправленное и эффективное осуществление надзора за соблюдением законодательства о противодействии экстремизму и терроризму; полное и своевременное выявление правовых актов, противоречащих Конституции РФ [1] и законодательству о противодействии экстремизму и терроризму; своевременное выявление правонарушений и оперативное принятие действенных мер по их пресечению и восстановлению нарушенных прав граждан, интересов общества и государства; установление лиц, виновных в нарушении законодательства о противодействии экстремизму и терроризму, привлечение их к установленной законом ответственности; выявление причин и условий, способствующих нарушениям законодательства о противодействии экстремизму и терроризму, принятие мер по их нейтрализации или устранению.

Основным принципом, на основании которого базируется представление о пределах прокурорского надзора, в первую очередь, является то, что прокурор, при исполнении своих обязанностей, не может выступать за другие органы власти.

Рассматривая институт противодействия экстремизму и терроризму, отметим, что основными нормативными источниками, в которых содержатся положения о полномочиях прокуратуры, являются законы «О противодействии экстремистской деятельности» [2] и «О противодействии терроризму» [3].

Особо отметим, что в связи с отсутствием каких-то точных границ деятельности прокурора, что, в первую очередь, показывает практика в области противодействия экстремизму и терроризму, возникают значительные проблемы, которые связаны с конкуренцией и коллизиями отдельных правовых норм,

появлением взаимоисключаемых законодательных установок, что ведет к неправомерным принятым решениям прокурорами в сфере противодействия экстремизму и терроризму [4, с. 145–156]. Данные ситуации являют собой острую проблему, что провоцирует необходимость законодательного изменения, законодательного закрепления пределов и полномочий прокуратуры при решении различных задач.

Касательно конкретной области правоприменения – в области прокурорского надзора за деятельностью органов исполнительной власти в сфере противодействия экстремизма и терроризма, определение пределов прокурорского надзора, является достаточно сложным и спорным вопросом. Установление законодательных границ предмета прокурорского надзора в рассматриваемой сфере обуславливает запрет на вмешательство органов прокуратуры в административно-хозяйственную и производственную деятельность предприятий, организаций и учреждений. Тем не менее, на практике нередко отмечаются случаи «сползания» прокурорского надзора на позиции вневедомственного контроля, что позволяет говорить о непонимании предмета надзора определенной частью прокуроров [6, с. 12]. Определенные трудности вызывает уяснение границ, определяющих правовые ситуации от оперативно-хозяйственной деятельности.

Перечень мер прокурорского реагирования для целей борьбы с экстремистской и террористической деятельностью включает предоставленные им федеральным законодательством полномочия по объявлению предостережения о недопустимости совершения каких-либо действий, которые содержат признаки правонарушений; вынесение предупреждения общественному или религиозному объединению в случае, если их деятельность содержит признаки экстремизма; в случае не устранения нарушений прокурор имеет право обратиться в судебные органы с требованием о приостановлении деятельности такого объединения либо о его принудительной ликвидации.

Мы полагаем, что при решении данного вопроса, следует отметить ряд комплексов критериев, в рамках пределов прокурорского надзора за деятельностью органов исполнительной власти в сфере противодействия экстремизму и терроризму, которые содержали бы требования анти-экстремистского и анти-террористического законодательства, перечнем конкретных поднадзорных объектов, функциональными полномочиями органов государственного контроля на региональном уровне, характером правонарушений экстремистской и террористической направленности, законодательными ограничениями полномочий прокурора.

Как показывает практика, на состоянии превентивной работы негативно сказывается недостаточная регламентация полномочий и компетенции органов власти различных уровней. Это влечет многочисленные недоработки с их стороны при реализации задач по предупреждению терроризма. Данные упущения усугубляются отсутствием действенных рычагов влияния на складывающуюся ситуацию у антитеррористических комиссий. В результате в большинстве муниципалитетов их деятельность характеризуется формализмом и неисполнением запланированных мероприятий. Между тем, практика свидетельствует, что

в условиях сохранения террористических угроз, в первую очередь должно обеспечиваться именно их ранее предупреждение.

Развивая данную идею, полагаем, что необходимо разработать конкретные критерии ответственности за ненадлежащее исполнение требований по организации предупреждения экстремизма и терроризма органами власти, при этом, установив жесткие санкции. Так, к примеру, в случае выявления формализма и неисполнения мероприятий по предупреждению – отстранение от занимаемой должности. Мы должны понимать, что данные мероприятия действительно должны давать положительный и значимый эффект, так как изучаемый вопрос довольно актуален сегодня и заниматься формализмом для целей борьбы с ним недопустимо.

Таким образом, органам прокуратуры необходимо использовать все имеющиеся полномочия, которые предусматриваются действующим законодательством. Мы пришли к выводу, что слаженная работа требует системного подхода при осуществлении надзора за исполнением анти-экстремистского законодательства всеми органами, имеющими полномочия в указанной сфере. Активная деятельность прокуратуры часто является единственно возможной мерой воздействия на эти органы, которая бы понуждала их к наиболее эффективному осуществлению своих полномочий, исполнению возложенных на них обязанностей по борьбе с нарушениями экстремистского характера, а требования прокуроров, адресованные руководителям общественных и религиозных организаций, нередко служит поводом к пересмотру организационных, финансовых и нормативных решений. Укреплению законности будет способствовать совершенствование правоприменительной практики в части регулирования актов прокурорского надзора.

В рамках данной статьи не представляется возможным более подробное изучение указанных проблем и их решений, данное исследование мы попытаемся отразить в дальнейших публикациях.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 : с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Информационно-правовая система «Законодательство России». – URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 01.09.2020). Федеральный Закон «О противодействии экстремистской деятельности». – URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 21.05.2020).
2. Федеральный Закон «О противодействии терроризму». – URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 21.05.2020).
3. Вишнякова М. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности // Современные проблемы инновационного развития науки : сборник статей Международной научно-практической конференции : в 3 ч. – Уфа, 2017. – С. 145–156.
4. Меркурьев В. В. Практика применения законодательства о борьбе с терроризмом и определяющие ее обстоятельства // Преступность, уголовная политика, закон / Рос. криминолог. ассоц. – 2016. – № 1. – С. 270 – 278.
5. Олейникова Е. А. Противодействие экстремизму в сети Интернет // Законность. – 2016. – № 5. – С. 4–11.