

Цивенко И.В.Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации,
прокуратура Оренбургской области, e-mail: ziwenko@bk.ru

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР КАК СПОСОБ БОРЬБЫ С ПРОЯВЛЕНИЯМИ ЭКСТРЕМИЗМА. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Рассмотрены проблемы борьбы органов прокуратуры с проявлениями экстремизма. Особое внимание уделено реализации координирующих функций прокурора в сфере противодействия экстремизму. Предложено одним из направлений противодействия экстремизму закрепить в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности» прокурорский надзор.

Ключевые слова: прокурорский надзор, координация, экстремизм.

Сегодня противодействие национальному и религиозному экстремизму является одной из первостепенных государственных задач. Надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности в последние годы стал одним из важнейших направлений деятельности органов прокуратуры.

Органами прокуратуры Российской Федерации в 2011 году выявлено 34827 (АППГ – 21630) нарушений законов в сфере противодействия экстремизму, что на 13 тысяч нарушений закона больше, чем в 2010 году.

Не прекращается рост преступлений экстремистской направленности. В 2011 году расследовано и в суд направлено 521 уголовное дело о преступлении экстремистской направленности, что на 14 % больше, чем в 2010 году.

В условиях латентности экстремистских правонарушений органами прокуратуры области в 2011 году вскрыто 1048 нарушений закона, создающих условия для пропаганды экстремизма, что составляет около 1 % от всех выявленных нарушений требований федерального законодательства в разных сферах в Оренбургской области.

Кроме органов прокуратуры нарушения выявляются органами МВД, ФСБ. Указанное свидетельствует о том, что в условиях неочевидности нарушений экстремистской направленности, их количество велико.

К основным задачам прокурорского надзора в указанной сфере относятся:

– обеспечение исполнения государственными органами задач в сфере противодействия экстремизму, установленных Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности»;

– своевременная профилактика экстремистских проявлений.

На реализацию указанных задач ориентирует Генеральный прокурор Российской Федерации нижестоящих прокуроров в своих приказах.

Исследователи обращают внимание на то обстоятельство, что в ст. 4 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», в числе субъектов противодействия экстремизму органы прокуратуры не указаны [1, с. 34].

Вместе с тем, рассматриваемый Закон в следующих статьях называет органы прокуратуры в числе органов, находящихся без преувеличения на передовом рубеже борьбы с экстремизмом. Это выражается в роли прокурора по реализации координирующих функций.

Реализуя поставленные задачи, органы прокуратуры принимают участие в непосредственном противодействии экстремистской деятельности. Так, Генеральный прокурор Российской Федерации указывает прокурорам, исходя из законодательного определения понятия «экстремизм», по каждому факту противоправной деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, редакций средств массовой информации, физических лиц принимать обоснованные меры реагирования [2]. Федеральный закон № 114-ФЗ закрепляет за прокурорами право применять такие меры прокурорского реагирования по фактам экстремистской деятельности организаций, физических лиц, как вынесение предупреждения общественному или религиозному объединению либо иной организации о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, предупреждение о недопустимости распространения экстремистских материалов через средство массовой информации и осуществления им экстремистской деятельности, обращение в суд с заявлениями о приостановлении деятельности

либо ликвидации общественного или религиозного объединения.

Исходя из вышесказанного, органы прокуратуры осуществляют противодействие экстремистской деятельности, но с учетом своей специфики.

Полагаем необходимым расширить направления противодействия экстремизму, закрепив в отдельной статье Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» понятие прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности, в том числе при выявлении, предупреждении и пресечении экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц.

Предлагаем в Федеральном законе регламентировать прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности как деятельность соответствующих прокуроров по противодействию экстремистской деятельности, в том числе общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц.

Формами прокурорского надзора определить:

– надзор за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности органами государственной власти, органами местного самоуправления, религиозными и общественными объединениями, иными организациями, физическими лицами;

– надзор за исполнением законов при выявлении, пресечении и расследовании преступлений, связанных с экстремистской деятельностью.

Основными направлениями совершенствования прокурорского надзора за законностью расследования преступлений экстремистской направленности являются:

– совершенствование организации прокурорского надзора;

– совершенствование процессуальных полномочий прокурора.

Для улучшения организации прокурорского надзора прокурорам необходимо:

– разрабатывать совместно с МВД, ФСБ, СК РФ организационно-распорядительные документы, определяющие порядок взаимодействия следственных, оперативных и контролирующих органов при расследовании преступлений экстремистского характера;

– планировать мероприятия, направленные на повышение эффективности борьбы с проявлениями экстремизма, на основе систематического анализа состояния и результатов правоохранительной работы.

Улучшению качества надзора может значительно способствовать разработка единых подходов по организации надзорной деятельности в рамках методических рекомендаций. Должная информационно-аналитическая работа повышает эффективность надзорной деятельности, в том числе и при осуществлении надзора за расследованием уголовных дел о преступлениях экстремистской направленности.

В процессе анализа состояния законности и правопорядка прокурорам неизбежно приходится изучать, в каких правовых сферах нарушения законов выливаются в реальные угрозы национальным интересам страны, суверенитету, целостности государства. По мнению специалистов, важной функцией прокуратуры становится организация правового мониторинга опасности и угроз национальным интересам России в ключевых сферах [3, с. 48]. На практике эти результаты используются в сфере взаимодействия субъектов противодействия экстремистской деятельности.

Генеральная прокуратура Российской Федерации уделяет повышенное внимание вопросам организации надзора за уголовно – процессуальной деятельностью по выявлению и пресечению преступлений экстремистской направленности. Так, согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 19.11.2009 № 362 установлен надзор и контроль за законностью расследования преступлений экстремистской направленности. Непосредственный надзор за законностью и обоснованностью принимаемых решений в ходе расследования преступлений указанной категории осуществляют прокуроры субъектов (городские и районные прокуроры). Контроль за расследованием преступлений в сфере экстремизма возложен на Генеральную прокуратуру Российской Федерации (управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму) посредством проверки направляемых специальных донесений о преступлениях экстремистской направленности, копий основных процессуальных документов (постановлений о привлечении в качестве обвиняемого, избрании меры пресечения, приостановлении и прекращении производ-

ства по делу, обвинительных заключений). Особое внимание также уделяется проверке законности и обоснованности процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовных дел, о прекращении уголовных дел или уголовного преследования, а также о приостановлении предварительного расследования по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности. По каждому факту признания подобного процессуального решения законным надзирающий прокурор обязан информировать вышестоящего прокурора, в том числе и Генерального прокурора Российской Федерации с направлением уголовных дел и материалов доследственных проверок.

Действующая система прокурорского надзора и контроля за законностью расследования преступлений экстремистской направленности эффективна и сводит к минимуму ошибки в правоприменительной практике.

Основной ролью прокуратуры в борьбе с преступностью, в том числе и в экстремистской среде, продолжает оставаться координация деятельности правоохранительных органов.

Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 утверждена стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», согласно которой приоритетной задачей является построение скоординированной системы противодействия основным источникам угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности, в том числе экстремистской деятельности националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленных на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране.

В рамках реализации данной стратегии необходимо, прежде всего, на законодательном уровне урегулировать организационные основы противодействия экстремизму как в уголовно-правовой сфере, так и вне ее. И это касается вопросов усиления уголовной ответственности за преступления экстремистской направленности, проведения комплекса экспертиз (в том числе религиоведческих) на предмет наличия в печатных материалах и публикациях признаков экстремизма.

Согласно ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор Российской Федерации и

подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органов таможенной службы и других правоохранительных органов.

При этом, основной ролью прокурора при осуществлении координационных функций является не организация борьбы с преступностью, не руководство этой борьбой, как ошибочно воспринимают свои задачи некоторые прокуроры, а согласование взаимных возможностей заинтересованных ведомств для повышения эффективности совместной деятельности по борьбе с экстремистской преступностью на отдельных участках, где возникают негативные тенденции динамики преступности либо проблемы взаимодействия в ее предупреждении и пресечении. Эта роль в определенной мере согласуется с полномочиями прокурора, предусмотренными ч. 1 ст. 37 УПК РФ об осуществлении от имени государства уголовного преследования в ходе уголовного судопроизводства.

Координация деятельности правоохранительных органов производится как по борьбе с преступностью, так и по поводу разрешения конкретного уголовного дела, криминальной ситуации, в целях обеспечения взаимодействия и взаимоконтроля каждого из субъектов координации.

Эффективность противодействия экстремизму во многом зависит и от качества координации. «Координация должна быть более жесткой по процедурам выработки и выполнения согласованных решений. Этот процесс должен сопровождаться четким распределением ролей, использованием сил и средств, форм и методов работы, адекватным складывающимся угрозам и тенденциям их развития. Продуманная координация должна минимизировать экстремистскую преступность.

При координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с экстремистской преступностью необходимо обратить внимание на:

– повышение антиэкстремистского потенциала реализуемой государством внутренней и внешней политики (формирование в массовом сознании принципа недопустимости социальной и прочей ненависти и вражды, совершенствование государственно-территориального устройства, минимизация негативных послед-

ствий миграции, совершенствование молодежной политики и др.);

– совершенствование системы ранней индивидуальной профилактики преступности (выявление лиц, находящихся в социально опасном положении, их ресоциализация);

– активизация и повышение качества оперативно-розыскных мероприятий (учет и перевербовка лидеров экстремистов всех уровней, пресечение каналов финансирования и связи экстремистов и др.)» [4, с. 140].

В результате правоохранительной деятельности на территории Оренбургской области, в том числе реализации координационных мероприятий, за последние годы прекращена деятельность восьми экстремистских организаций, из них большая часть носили характер радикальных течений Ислама.

Благодаря координирующей роли прокуратуры обеспечивается своевременное накопление, анализ и обобщение всей информации, касающейся работы на данном направлении, а также оперативный обмен ею между всеми субъектами противодействия экстремизму.

Прокуратурой Оренбургской области совместно с УМВД России по Оренбургской области и УФСБ России по Оренбургской области в 2012 году организована совместная проверка исполнения законодательства о противодействии экстремистской деятельности членами местных религиозных организаций «Свидетели Иеговы».

Проведению проверки предшествовало накопление материалов о деятельности секты в 2010-2011 годах и разработка механизма взаимодействия, который неоднократно обсуждался на заседаниях межведомственной рабочей группы по противодействию национальному и религиозному экстремизму в прокуратуре области. В результате проведенных подготовительных мероприятий 26.12.2011 заместителем прокурора Оренбургской области Волковым А.В. утвержден план совместной проверки законности деятельности местных религиозных организаций «Свидетели Иеговы» в Оренбургской области.

В январе 2012 года в прокуратуре Оренбургской области совместно с сотрудниками УФСБ России по Оренбургской области и УМВД России по Оренбургской области с участием прокуроров городов и районов области проведен семинар по вопросу организации проверки местных религиозных организаций «Свидетели Иеговы».

В марте-апреле 2012 года органами прокуратуры области совместно с правоохранительными органами единовременно начата и проведена совместная проверка деятельности местных религиозных организаций «Свидетели Иеговы» в 15 городах и районах области.

По результатам данной проверки 28.04.2012 отделом по расследованию особо важных дел СУ СК РФ по Оренбургской области по легализованным материалам оперативно-розыскной деятельности УМВД России по Оренбургской области и УФСБ России по Оренбургской области возбуждено уголовное дело по ч.1 ст.282 УК РФ по факту возбуждения неустановленными представителями местных религиозных организаций «Свидетели Иеговы» религиозной и социальной ненависти и вражды среди жителей г.Оренбурга и Оренбургской области. В настоящее время ведутся оперативно-розыскные мероприятия и проводятся следственные действия по документированию противоправной деятельности конкретных лиц из числа последователей местных религиозных организаций «Свидетели Иеговы».

Прокурорский надзор за законностью расследования преступлений экстремистской направленности должен быть постоянным.

Начало осуществления данного вида надзора начинается с проверок оперативно-розыскной деятельности. На данном этапе надзирающему прокурору следует изучать материалы дел оперативного учета, подлежащие реализации, по результатам чего намечаются дополнительные мероприятия, и, по их выполнению, материал реализуется.

Немаловажную роль в расследовании преступлений экстремистской направленности играют результаты оперативно-розыскной деятельности.

В целях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением требований Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» следует активно применять упреждающие методы, к примеру, изучение оперативно-розыскных материалов на стадии заведения дел оперативного учета. Такой подход к организации прокурорских проверок позволит снизить уровень формализма и стремления к искусственному созданию показателей в органах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, прежде всего, в органах внутренних дел.

Практики отмечают, что количество преступлений экстремистской направленности (за

исключением насильственных) в современных условиях напрямую зависит от активности их выявления, поэтому в этой части прокуратуры усиливают свою роль в проведении работы по выявлению данного рода преступных посягательств. На это нацеливает и приказ Генерального прокурора РФ от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности». Согласно приказу прокурорам предписано в целях недопущения использования средств массовой информации, сетей связи общего пользования для осуществления экстремистской деятельности организовывать их мониторинг.

Повышению эффективности прокурорского надзора за законностью расследования преступлений экстремистской направленности бесспорно будет способствовать расширение процессуальных полномочий прокурора.

Профилактическая деятельность при выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, связанных с экстремистской деятельностью, должна быть дополнена общепрофилактическими мерами, направленными

на устранение причин и условий, способствующих нарушениям закона в деятельности органов предварительного следствия. В этих целях используются представления, информационные письма.

Эффективному противодействию экстремистских проявлений будут также способствовать и предупредительные меры, принимаемые правоохранительными органами в ходе расследования преступлений экстремистской направленности. Поэтому прокуроры в своей надзорной деятельности должны быть ориентированы на то, чтобы следователи и дознаватели при расследовании уголовных дел такой категории в обязательном порядке использовали полномочия, предусмотренные ч. 2 ст. 158 УПК РФ. То есть выясняли бы причины и условия, способствовавшие совершению преступлений, вносили представления о принятии мер по их устранению.

Прокурорский надзор за законностью расследования преступлений экстремистской направленности служит важной гарантией реализации принципов уголовного судопроизводства на досудебной стадии.

20.12.2012

Список литературы:

1. Винокуров А. Борьба с экстремизмом средствами прокурорского надзора // Законность, №11, 2002. С. 34.
2. Приказ Генпрокуратуры РФ от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности».
3. Ашурбеков Т. Правовой мониторинг угроз национальным интересам // Законность, № 5, 2007. С. 48.
4. Тамаев Р.С. Экстремизм и национальная безопасность: правовые проблемы. – М. ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 140.

Сведения об авторе:

Цивенко Ирина Владимировна, старший прокурор отдела по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму прокуратуры Оренбургской области, юрист 1 класса, соискатель Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
460000, Оренбург, ул. Гая, 23, каб. 104. тел. (3532)998179, e-mail: ziwenco@bk.ru

UDC 343.1 Tcivenko I.V.

Academy of the General Prosecutor of the Russian Federation, Prosecutor's Office of the Orenburg region, e-mail: ziwenco@bk.ru

PROCURATORIAL SUPERVISION AS A WAY TO FIGHT AGAINST EXTREMISM. WAYS TO IMPROVE

The article discusses the fight against extremism, the necessity of coordinating the work of the entire system of law enforcement agencies in the fight against extremist offenses.

Key words: extremism, public prosecutor's supervision, the extremist offenses.

Bibliography:

- 1 Vinokourov A. Fighting extremism means of Public Prosecutions / A. Vinokourov / Law. - 2002. - № 11. - p. 34.
- 2 On the organization of prosecutor's supervision over the implementation of the law on countering extremist activity: the order of the General Prosecutor's Office from 19.11.2009 N 362 // PCA Consultant Plus
- 3 Ashurbekov T. Legal Monitoring threats to national interests / T. Ashurbekovs / Law. - 2007. - № 5. - p. 48.
- 4 Tamaev R.S. Extremism and National Security: The legal issues / R.S. Tamaev. -M. UNITY-DANA: The law and the law of 2009. - p. 140.