

# Проблемы и вопросы уголовного права, уголовного процесса и криминалистики

УДК 343.301  
ББК Х408.16

DOI: 10.14529/law190201

## ЗАДАЧИ И НАПРАВЛЕНИЯ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ФИНАНСИРОВАНИЮ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ТЕРРОРИЗМА

**Г. О. Вилинский, С. В. Борисов**

*Университет прокуратуры Российской Федерации, г. Москва*

Статья посвящена раскрытию основных целей, задач и направлений надзора за исполнением законов о противодействии финансированию экстремистской деятельности и терроризма. Опираясь на положения отдельных федеральных законов и нормативных актов, авторы выделяют основополагающие цели надзора за исполнением законов в сфере противодействия финансированию экстремистской деятельности и терроризма. Наряду с теоретическим подходом к общему пониманию целей и задач прокурорского надзора определены конкретные цели и задачи изучаемой сферы прокурорского надзора. Автором определены направления исследуемого прокурорского надзора и разграничены по объектам надзора и по кругу задач. Очерчен круг объектов прокурорского надзора и круг решаемых при его осуществлении задач.

**Ключевые слова:** правоохранительные органы, прокурорский надзор, прокурор, противодействие финансированию экстремистской деятельности и терроризма, терроризм, экстремистская деятельность.

Экстремизм и его насильственные проявления, в том числе терроризм, являются наиболее опасными вызовами и угрозами как для отдельных государств и региональных содружеств стран, так и для мирового сообщества в целом, что подтверждается событиями, происходящими на Ближнем Востоке и в Африке, активной деятельностью экстремистских (террористических) организаций в Сирии, Ираке, Афганистане, резонансными терактами в Америке, Европе и даже Новой Зеландии [6, с. 9–10; 7, с. 432–434].

Как отмечал министр иностранных дел Российской Федерации С. Лавров на совещании руководителей спецслужб, органов безопасности и правоохранительных органов иностранных государств – партнеров России, «успешная борьба с экстремизмом и терроризмом невозможна без создания надежного заслона на пути финансовой и в целом материально-технической подпитки террористических (экстремистских) организаций» [5].

Накал борьбы с экстремизмом и его наиболее опасной разновидностью – терроризмом – на протяжении последних десяти лет не

снижился, а наоборот – значительно возрос. Это связывают с активизацией различных националистических, этнических, религиозных и иных организаций, чья деятельность направлена на нарушение единства и разрушение территориальной целостности нашего государства, дестабилизацию политической и социальной ситуации [1, с. 7].

Данную точку зрения можно подкрепить и статистическими данными сводного отчета органов прокуратуры «Надзор за исполнением законов о федеральной безопасности» (форма ФБ) по России. Так, в 2017 году органами прокуратуры выявлено 184 578 нарушений законов в сфере противодействия экстремизму и терроризму, а в 2018 году – 211 196 нарушений. Таким образом, прирост выявленных прокурорами нарушений составил более 14 %.

Приведенные факты свидетельствуют о своевременности постановки перед органами прокуратуры целей и задач в сфере противодействия финансированию экстремистской деятельности и терроризма (далее – ФЭДиТ). В связи с этим, прокуроры как минимум раз в

полугодие проводят проверки исполнения законов в органах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, направленную на установление и ликвидацию источников и каналов финансирования экстремизма; проводят сверки информации и материалов, направленных Росфинмониторингом и его территориальными подразделениями в правоохранительные органы.

В общем лексическом понимании цель – это то, к чему стремятся, то, чего хотят достичь [9]. Надзор как элемент деятельности органов прокуратуры ставит перед собой определенные цели, связанные в первую очередь с обеспечением исправного функционирования правового государства.

Статьей 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» закреплено, что целью прокурорского надзора является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Достижению этой цели служат все надзорные средства прокуратуры.

Более детально цели надзора за исполнением законов, осуществляемого в определенных сферах правоотношений, определяются правовыми актами Генерального прокурора Российской Федерации и прокуроров регионального звена, которые являются непосредственными исполнителями в ходе реализации ими прокурорско-надзорных мероприятий [7, с. 168].

Основные вопросы надзора за исполнением законов в сфере противодействия ФЭДиТ закреплены в приказе Генерального прокурора Российской Федерации № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма» (далее – приказ ГП РФ № 87).

Анализируя положения федеральных законов и нормативных актов Генерального прокурора, мы выделяем основополагающие цели надзора за исполнением законов в сфере противодействия ФЭДиТ, к которым можно отнести:

– обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности в сфере противодействия ФЭДиТ (в том числе исключение

неправомерных действий/бездействий органов госконтроля и агентов финансового мониторинга);

– защита охраняемых законом интересов общества и государства (публичного интереса) в сфере противодействия ФЭДиТ;

– обеспечение предупреждения и профилактики нарушений законов в сфере противодействия ФЭДиТ специальными, присущими исключительно органам прокуратуры надзорными средствами.

В неразрывной связи с целями стоят задачи надзора как составные элементы, которые необходимо разрешить на пути к достижению общей цели. Чтобы достичь основной цели прокурорского надзора, необходимо выполнить целый спектр разноплановых задач, которые возникают в повседневной деятельности органов прокуратуры.

Эффективность надзора за исполнением закона с учетом специфики деятельности прокуратуры во многом предопределяется законодательно закрепленным запретом на любое вмешательство в осуществление прокурорского надзора. Именно данный факт дает возможность прокурорам сохранить независимость при решении поставленных задач [8, с. 14].

В сравнении с целями задачи органов прокуратуры значительно разнообразнее и многочисленнее. В то же время они более конкретны и определены как прямые призывы к осуществлению определенной деятельности и, по общему правилу, находят свое отражение в организационно-распорядительных актах, в частности, в приказах Генерального прокурора Российской Федерации. Существуют как общие задачи надзора в рассматриваемой сфере, которые определены в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», так и отдельные специфические задачи, которые стоят перед надзором за исполнением законов в конкретной сфере правоотношений.

Конкретные задачи надзора за исполнением законов в сфере противодействия ФЭДиТ прямо не отражены в приказе ГП РФ № 87, который в свою очередь является руководством к действию.

Как считает А. Х. Казарина, задачи прокурора при осуществлении надзора за испол-

нением законов заключаются в триединстве действий, которые являют собой: выявление правонарушений; установление виновных лиц; принятие мер к наказанию виновных и восстановление нарушенных прав [2, с. 192].

Задачи, стоящие перед прокурорским надзором и надзором за исполнением законов в целом являются общими. Но помимо общих задач надзор за исполнением законов имеет и свои отдельные отраслевые задачи. Наиболее существенными из них являются: выявление фактов неисполнения законов и издания незаконных правовых актов; своевременное их выявление; пресечение и устранение выявленных правонарушений; устранение негативных последствий правонарушений; привлечение виновных к ответственности; выявление и устранение причин и условий, способствовавших совершению правонарушений.

Для качественного выполнения озвученных задач прокурорам необходимо выполнить целый ряд более конкретных подзадач, к которым в общем плане можно отнести: налаживание контактов со всеми источниками информации о правонарушениях; получение оперативных, полных и объективных сведений о лицах, совершивших правонарушения; организацию надлежащего контроля за выполнением требований прокурора, вытекающих из мер реагирования; организацию планирования проведения прокурорских мероприятий; обеспечение участия в прокурорских проверках необходимого специалиста для решения вопросов, выходящих за компетенцию прокурора; обеспечение повышения квалификации прокуроров в указанной сфере [3, с. 31].

Унифицируя задачи прокурорского надзора за исполнением законов и положения приказа ГП РФ № 87, мы выделяем для прокурора основные задачи надзора за исполнением законов о противодействии ФЭДиТ:

– обеспечивать принятие профилактических мер, направленных на предупреждение фактов финансирования экстремистской деятельности и терроризма, которые заключаются в надзоре за исполнением учреждениями, перечисленными в ст. 5 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», требований, установленных законодательством в сфере противодействия ФЭДиТ;

– организовывать систематические проверки исполнения уполномоченными государством контролирующими и надзорными органами, их территориальными и обособленными подразделениями, должностными лицами требований законодательства в исследуемой сфере;

– добиваться в полном объеме реализации контрольно-надзорными органами функций по выявлению, пресечению и устранению фактов несоблюдения норм законодательства в рассматриваемой сфере;

– при наличии оснований, используя весь потенциал полномочий, принимать меры реагирования на ненадлежащее выполнение контрольно-надзорными органами возложенных на них функций по контролю за деятельностью организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом в сфере противодействия ФЭДиТ;

– обеспечить привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности, а также принимать меры для выяснения фактов причастности виновных лиц к деятельности экстремистских и террористических организаций, общественных и религиозных объединений, незаконных вооруженных формирований, определять степень их участия в противоправных действиях;

– уделять особое внимание обеспечению надзора за исполнением требований законодательства при формировании уполномоченным органом перечня организаций и (или) физических лиц, в отношении которых имеются полученные в установленном законом порядке сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, а также своевременностью, полнотой, законностью и обоснованностью применяемых мер по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества, приостановлению финансовых операций по основаниям, предусмотренным законодательством;

– обеспечить постоянный информационный обмен с Росфинмониторингом и его подразделениями о состоянии законности в сфере операций с денежными средствами и иным имуществом. Не реже одного раза в полугодие проводить сверки информации и материалов, направленных в правоохранительные и налоговые органы;

– в органах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, систематически изучать дела оперативного учета и иные опе-

ративно-служебные материалы на предмет полноты и законности принимаемых мер по выявлению, пресечению, раскрытию и предупреждению преступлений, связанных с ФЭДиТ;

– обеспечить процесс повышения квалификации подчиненных работников, осуществляющих надзор в данном направлении, что может осуществляться, в том числе посредством практических семинаров и учебных занятий.

Перечень задач не является исчерпывающим и периодически может корректироваться в соответствии с состоянием законности в рассматриваемой сфере.

Задачи прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии ФЭДиТ довольно обширны и для эффективного осуществления требуют широкого спектра полномочий прокурора.

Таким образом, деятельность органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов о противодействии ФЭДиТ является действенным средством укрепления законности в сфере обеспечения национальной безопасности, предупреждения и профилактики правонарушений экстремистской (террористической) направленности. В последнее время законодательные новеллы предоставляют прокурорам дополнительные средства прокурорского реагирования в рассматриваемой сфере, в частности требование по блокировке и запрету противоправной информации экстремистской и террористической направленности, в том числе призывающей к массовым выступлениям и беспорядкам, вынесение предупреждения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, решение прокурора о приостановлении деятельности поднадзорного объекта (при этом в суд направляется заявление о признании данной организации экстремистской

либо террористической) до принятия судебного решения и др.

### *Литература*

1. Агапов, П. В. Экстремизм: стратегия противодействия и прокурорский надзор: монография / П. В. Агапов. – М.: Проспект, 2016. – 360 с.

2. Казарина, А. Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов / А. Х. Казарина. – М., 2005. – 278 с.

3. Коробейников, Б. В. Основные функции прокуратуры Российской Федерации: учебное пособие для магистрантов / Б. В. Коробейников. – М., 2014.

4. Кочубей, М. А. Профилактика терроризма и экстремизма в молодежной среде / М. А. Кочубей, П. Л. Мареев, А. А. Смирнов, Е. В. Сутормина. – СПб.: ООО «Издательство Русь», 2018. – 96 с.

5. Лавров, С. Доклад Министра иностранных дел Российской Федерации / С. Лавров. URL: <http://www.mid.ru>.

6. Меркурьев, В. В. Криминологическая характеристика лиц, участвующих в незаконных вооруженных формированиях на территории Ирака и Сирии / В. В. Меркурьев, А. С. Васнецова, М. В. Ульянов // Проблемы детерминации и предупреждения преступности: сборник статей. – М.: Российская криминологическая ассоциация, 2017. – С. 432–434.

7. Субанова, Н. В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2014. – 463 с.

8. Проверка прокурором исполнения законов: пособие / под общ. ред. Н. В. Субановой. – М., 2015. – 124 с.

9. Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М., 1984. – 798 с.

**Вилинский Глеб Олегович** – юрист 1 класса, аспирант, Университет прокуратуры Российской Федерации, г. Москва. E-mail: [vilinskygleb@mail.ru](mailto:vilinskygleb@mail.ru).

**Борисов Сергей Вячеславович** – кандидат юридических наук, доцент, научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в сфере федеральной безопасности, межнациональных отношений и противодействия экстремизму НИИ, Университет прокуратуры Российской Федерации, г. Москва. E-mail: [svbors@yandex.ru](mailto:svbors@yandex.ru).

*Статья поступила в редакцию 15 апреля 2019 г.*

## TASKS AND DIRECTIONS OF SUPERVISION FOR THE EXECUTION OF LAWS ON COUNTERACTION TO FINANCING EXTREMIST ACTIVITIES AND TERRORISM

**G. O. Vilinskii, S. V. Borisov**

*University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation*

The article is devoted to the disclosure of the main goals, objectives and directions of supervision over the implementation of laws on countering the financing of extremist activities and terrorism. Based on the provisions of individual federal laws and regulations, the fundamental objectives of the supervision of the implementation of laws in the field of countering the financing of extremist activities and terrorism are highlighted. Along with a theoretical approach to a general understanding of the goals and objectives of the prosecutor's supervision, specific goals and tasks of the studied sphere of the prosecutor's supervision are identified. The author defines the directions of the prosecutor's supervision that are delimited by the objects of supervision and by the circle of tasks. The range of objects of prosecutorial supervision and the range of tasks solved in its implementation is outlined.

**Keywords:** *prosecutor's supervision, prosecutor, legislation, extremist activities, terrorism, countering the financing of extremist activities and terrorism, law enforcement agencies.*

### References

1. Agapov P. V. Ekstremizm: strategiya protivodeystviya i prokurorskiy nadzor: monografiya [Extremism: strategy of counteraction and prosecutor's supervision]. Moscow, 2016, 360 p.
2. Kazarina A. KH. Predmet i predely prokurorskogo nadzora za ispolneniyem zakonov [The subject and limits of prosecutorial supervision over the implementation of laws]. Moscow, 2015, 278 p.
3. Korobeynikov B. V. Osnovnyye funktsii prokuratury Rossiyskoy Federatsii [The main functions of the prosecutor's office of the Russian Federation]. Moscow, 2014.
4. Kochubey M. A., P. L. Mareyev, A. A. Smirnov, E. V. Sutormina. Profilaktika terrorizma i ekstremizma v molodezh-noy srede [Prevention of terrorism and extremism among youth]. St. Petersburg, 2018, 96 p.
5. Lavrov S. Doklad Ministra inostrannykh del Rossiyskoy Federatsii [S. Lavrov Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation]. Available at: [www.mid.ru](http://www.mid.ru).
6. Merkur'yev V. V., Vasnetsova A. S., Ul'yanov M. V. Kriminologicheskaya kharakteristika lits, uchastvuyu-shchikh v nezakonnykh vooruzhennykh formirovaniyakh na territorii Iraka i Sirii [Criminological characteristics of persons participating in illegal armed groups in Iraq and Syria]. Problemy determinatsii i preduprezhdeniya prestupnosti. Moscow, 2017, pp. 432–434. (in Russ.)
7. Subanova N. V. Teoreticheskiye i prikladnyye osnovy prokurorskogo nadzora za ispolneniyem zakonov o razreshitel'noy sisteme: dis. ... d-ra yurid. nauk [Theoretical and applied principles of prosecutor's supervision over the implementation of laws on the permitting system Author's abstract Diss. Doc. (Law)]. Moscow, 2014, 463 p.
8. Subanova N. V. Proverka prokurorom ispolneniya zakonov: posobiye [Verification by the prosecutor of the execution of laws]. Moscow, 2015, 124 p.
9. Ozhegov S. I. Slovar' russkogo yazyka [Russian dictionary]. Moscow, 1984, 798 p.

**Gleb Olegovich Vilinskii** – 1st class lawyer, graduate student, University of the Prosecutor’s Office of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. E-mail: vilinskygleb@mail.ru.

**Sergey Vyacheslavovich Borisov** – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, researcher of Department of scientific support of the prosecutor's office and strengthening the law in the field of Federal security, interethnic relations and countering extremism of the research institute of the University of the Prosecutor’s Office of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. E-mail: svbors@yandex.ru.

*Received 15 April 2019.*

---

**ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ**

Вилинский, Г. О. Задачи и направления надзора за исполнением законов о противодействии финансированию экстремисткой деятельности и терроризма / Г. О. Вилинский, С. В. Борисов // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2019. – Т. 19, № 2. – С. 7–12. DOI: 10.14529/law190201.

**FOR CITATION**

Vilinskii G. O., Borisov S. V. Tasks and directions of supervision for the execution of laws on counteraction to financing extremist activities and terrorism. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2019, vol. 19, no. 2, pp. 7–12. (in Russ.) DOI: 10.14529/law190201.

---