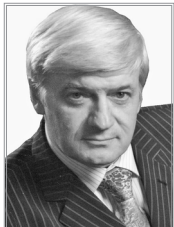

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРОКУРОРА О НЕДОПУСТИМОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК АКТА ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ

Евгений Ергашев*

DOI 10.24833/2073-8420-2019-1-50-11-17



Введение. Статья посвящена вопросам правового регулирования предупреждения прокурора о недопустимости осуществления экстремистской деятельности как акта прокурорского реагирования.

Отмечается, что российские и зарубежные ученые, исследующие современные проблемы экстремизма акцентируют внимание как на проблемах его возникновения и проявления, так и на возможности его предотвращения в различных сферах правоохранительной деятельности [См.: 8; 9; 10; 11; 12]. Особое внимание уделяется также исследованию правовых средств, прокурорского реагирования в данном направлении прокурорского надзора, правовому регулированию предупреждения прокурора о недопустимости осуществления экстремистской деятельности как одного из актов прокурорского реагирования, применяемого в указанном направлении прокурорского надзора.

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составили общенаучные (анализ, аналогия, сравнение) и специальные методы познания правовых явлений и процессов (метод толкования правовых норм, технико-юридический, формально-юридический и формально-логический методы).

Результаты исследования. В результате проведенного анализа выявлено, что применение исследуемого акта прокурорского реагирования оказывает позитивное влияние на состояние законности в данной сфере: применяется в определённой сфере правоотношений; является превентивным актом; имеет специфические правовые последствия (обращение прокурора с заявлением о ликвидации общественного или религиозного объединения либо иной организации и принятие решения о приостановлении их деятельности); может применяться наряду с другими актами прокурорского реагирования (представлением прокурора о недопустимости нарушения закона). При этом автор, подчеркивая особенность характерных черт рассматриваемого правового средства и его реализации, обосновывает наличие проблем правового регулирования предупреждения прокурора о недопустимости осуществления экстремистской деятельности

* **Ергашев Евгений Рашидович**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой прокурорской деятельности Уральского государственного юридического университета, Россия.

e-mail: ergahsever@mail.ru

ORCID ID: 0000-0003-0611-2110

как акта прокурорского реагирования и необходимости изменений действующего законодательства.

Обсуждение и заключение. Обоснована эффективность и необходимость дальнейшего применения исследуемого акта как самостоятельного вида актов прокурорского реагирования, а также наличие проблем в его правовом регулировании. Сделан вывод о необходимости изменения ряда положений действующего законодательства, регулирующих основание применения, порядок реализации, ответственность поднадзорных субъектов, в адрес которых направлен данный акт, и сроки предупреждения прокурора о недопустимости осуществления экстремистской деятельности как акта прокурорского реагирования.

Введение

Предупреждение прокурора о недопустимости осуществления экстремистской деятельности как правовые средства прокурорского реагирования были закреплены ФЗ РФ «О противодействии экстремистской деятельности»¹ 25 июля 2002 г.

Положения данного закона регулируют два вида предупреждений прокурора, предупреждение общественному или религиозному объединению либо иной организации о недопустимости осуществления экстремистской деятельности (ст. 7), предупреждение о недопустимости распространения экстремистских материалов через средство массовой информации и осуществления им экстремистской деятельности (ст. 8).

Предупреждения, указанные в ст. ст. 7 и 8 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», в литературе относят к межведомственным актам прокурорского реагирования, поскольку правом их вынесения обладают как органы прокуратуры РФ, так и иные органы [См.: 3. С. 162]. Отнесение их к актам прокурорского реагирования в литературе до настоящего времени вызывает дискуссии, поскольку действующим законодательством, регулирующим организацию и деятельность органов прокуратуры, данный акт не регламентирован. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» не содержит положений, регулирующих предупреждение прокурора. Не содержатся они и в ведомственных актах Генерального прокурора РФ². Отсюда проблемы, связанные с подготовкой и реализацией указанных средств реагирования прокуроров на выяв-

ленные нарушения законодательства о противодействии экстремистской деятельности. Однако отдельных монографических исследований, посвященных правовой природе, подготовке и реализации рассматриваемых средств прокурорского реагирования в Российской Федерации не проводилось.

Исследование

Предупреждения, указанные в ст. ст. 7 и 8 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», относятся к межведомственным актам прокурорского реагирования, поскольку правом их вынесения обладают как органы прокуратуры РФ, так и иные органы. В связи с этим возникает проблема дублирования полномочий органами прокуратуры РФ и органами исполнительной власти. А.Ю. Винокуров полагает, что предупреждение должно быть средством борьбы с экстремизмом в руках контролирующих органов, поскольку, во-первых, именно они осуществляют непосредственный контроль за деятельностью общественных (религиозных) объединений, а во-вторых, сложившаяся система органов исполнительной власти более всего подходит для применения этой меры. Поэтому упоминание в Федеральном законе от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» прокуратуры как субъекта вынесения предупреждения должно быть исключено [2. С. 34].

А.С. Скудин предлагает наделить органы прокуратуры полномочием на вынесение предупреждения лишь коммерческим организациям, оставив вынесение этого акта

¹ Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности» // <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-25072002-n-114-fz-o/>

² См. Приказ Генпрокуратуры России от 21.03.2018 № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности».

в отношении некоммерческих организаций другим государственным органам, ссылаясь при этом на часть 5 статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», в которой речь идет о контроле именно некоммерческой организации уполномоченными органами, следящими за соответствием её деятельности целям, прописанным в уставе юридического лица [5. С. 37]. Вместе с тем и в самом ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» Министерство юстиции РФ определяется как федеральный орган исполнительной власти, который осуществляет функции в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций, общественных объединений и религиозных организаций. При этом о коммерческих организациях не сказано ни слова. Кроме того, исходя из буквального толкования ч. 2 ст. 7 ФЗ от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности» № 114, предупреждение иным организациям выносится лишь прокурором, а не Министерством юстиции РФ. Но что следует понимать под «иными организациями»? Законодателю следует раскрыть данную дефиницию, т.к. понятие «иные организации» очень широкое.

Другой проблемой является наличие необходимости вводить для прокурора такой акт прокурорского реагирования как предупреждение. Нужно ли предупреждение, когда в арсенале прокуратуры имеется такой акт прокурорского реагирования как представление? В представлении указан даже меньший срок для принятия определенных мер по устранению допущенных нарушений закона, причин и условий, им способствующих. При ближайшем рассмотрении предупреждение, по своим характеристикам, приближено к представлению прокурора, поскольку является актом прокурорского реагирования, реализуется в письменной форме; указывает на основания вынесения (внесения), в том числе на допущенные нарушения закона; содержат сроки, в которые адресатом должны быть приняты соответствующие меры. При этом предупреждение имеет специфические правовые последствия вынесения предупреждения – обращение прокурора с заявлением о ликвидации общественного или религиозного объединения либо иной организации и принятие решения о приостановлении их деятельности.

При наличии схожих характерных черт рассматриваемые правовые средства соотно-

сятся между собой как общий (представление) и специальный (предупреждение) акты прокурорского реагирования. Предупреждение применяется исключительно в сфере противодействия экстремизму, а представление имеет специфические, свойственные лишь ему признаки, приносится на совокупность нарушений законов либо на одно нарушение, но существенное, вскрывает причины и условия, способствующие совершению данных нарушений, и может включать в себя требование о привлечении виновного лица к ответственности.

Кроме того, в отличие от предупреждения, представления вносятся должностному лицу, которое уполномочено устранить допущенные нарушения закона, должны безотлагательно рассматриваться, предусматривают специальные сроки для устранения выявленных нарушений (в течение месяца со дня внесения представления). Внесение же предупреждения связано с возможным возникновением определенных правовых последствий – обращением прокурора с заявлением о ликвидации общественного или религиозного объединения либо иной организации и принятие решения о приостановлении их деятельности.

Отсюда вывод, рассматриваемые правовые средства не исключают, а взаимно дополняют друг друга, о чем наглядно свидетельствует прокурорская практика, когда наряду с вынесением предупреждения прокурор вносит представление об устранении выявленных нарушений закона. Подобное, например, вполне допустимо, если в ходе прокурорской проверки выявлены многочисленные нарушения законодательства об экстремистской деятельности.

Существуют и проблемы правового регулирования данного акта прокурорского реагирования, обусловленные формулировкой статей 7 и 8 ФЗ от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности», касающиеся установления сроков для устранения нарушений закона. В Законе сказано, что срок устанавливается лишь в случае, если возможно принять меры по устранению допущенных нарушений. В связи с чем возникают следующие вопросы: почему их невозможно принять? Если их невозможно принять, то какой смысл от такого акта прокурорского реагирования? Как представляется, для решения данной проблемы необходимо закрепить в данных статьях правовые положения, уполномочивающие прокурора устранить выявленные нарушения закона.

Далее непонятно, почему законодатель при установлении сроков использует формулировку «не менее». Очевидно, что не всегда в короткий срок есть возможность принять меры, поэтому прокурор не имеет права установить срок меньше двух месяцев для статьи 7 и срок меньше десяти дней для статьи 8. Но если есть лишь одно ограничение «не менее», то непонятно, какой срок в итоге может быть установлен. Необходима не только нижняя, но и верхняя граница пределов срока. Что требует соответствующего изменения правовой нормы путем введения в данные статьи формулировки «не более...» такого-то срока.

Существуют также проблемы, касающиеся алгоритма дальнейших действий прокурора, в случае выявления им новых данных, свидетельствующих о наличии в деятельности поднадзорных объектов признаков экстремистской деятельности. Во-первых, непонятно, чем обусловлено введение двенадцатимесячного срока рецидива экстремистской деятельности [7. С. 206]. Во-вторых, как справедливо отмечает В.Н. Андриянов, закон неправильно сформулировал действия прокурора при выявлении новых фактов нарушения законодательства о противодействии экстремистской деятельности, обязав обращаться в суд с заявлением о ликвидации или запрете деятельности организации. Возможны ситуации, когда суд может отклонить заявление прокурора, что совершенно недопустимо, поскольку данная организация уже не в первый раз осуществляет экстремистскую деятельность, это достаточное основание ликвидировать или запретить ее деятельность» [1. С. 36]. Позиция В.Н. Андриянова несколько уязвима, т.к. обращение прокурора в суд с заявлением в данном случае – хороший выход из сложившейся ситуации, поскольку прокурор вправе самостоятельно приостановить деятельность организации. А что касается суда, то ему следует оставить право выбора – ликвидировать организацию или нет.

Еще одна проблема обусловлена следующим аспектом: если в установленный в предупреждении срок нарушения, послужившие основанием для его вынесения, не устранены либо выявлены свежие сведения, которые свидетельствуют о присутствии признаков экстремизма, необходимо ли прокурору выносить новое предупреждение? Ни в законе или ведомственных актах Генерального прокурора РФ данная пробле-

ма, к сожалению, никак не решена. Вопрос остается открытым. Как представляется, прокурору все-таки следует вынести новое предупреждение, поскольку посредством его вынесения появляется возможность зафиксировать повторное нарушение закона или продолжение противоправной деятельности.

Определенной проблемой является отнесение предупреждения к средствам (мерам) профилактики либо мерам ответственности. В литературе высказаны как те, так и противоположные суждения. Так, согласно части 3 статьи 16 Закона РФ «О СМИ» предупреждение является ненормативным актом регистрирующего органа, издаваемым в целях профилактики нарушений законодательства о средствах массовой информации и указывающим на их недопустимость³. Основываясь на положениях данного закона, К.А. Павлов и Б.В. Сангаджиев полагают, что предупреждение и предостережение являются профилактическими мерами [4. С. 6]. Указанное суждение поддерживает Е.А. Соловцова, отмечая, что в зависимости от момента применения профилактического воздействия средства можно подразделить на административно-правовые средства ранней профилактики и средства предупреждения рецидива. Примером средств ранней профилактики может служить вынесение предупреждения общественному или религиозному объединению [6. С. 221].

В Законе РФ «О средствах массовой информации» предупреждение отнесено к мерам юридической ответственности. В ч. 1 ст. 16.1 закреплено: «...иных мер ответственности, включая предупреждение».

Несмотря на то, что понятия предупреждение и профилактика синонимичны, предупреждение все же выносится в случае, когда нарушения закона уже допущены, тогда как профилактика предполагает, что нарушений еще нет. В связи с этим предупреждение, прежде всего, имеет своей целью пресечь допущенные нарушения, но в равной степени может являться и мерой профилактики, направленной на недопущение совершения нарушений закона в будущем. Как представляется, отнесение предупреждения к средствам прокурорского реагирования, направленным на привлечение поднадзорных объектов и субъектов к юридической ответственности, несколько ошибочно, поскольку предупреждение без других актов не влечет юридической ответственности.

³ Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» // СПС Консультант Плюс.

сти и не несет негативных последствий для адресата. Предупреждение как бы оповещает (предупреждает) адресата, которому оно направлено, о том, что если в определенный срок не будут исполнены требования прокурора либо будет вновь совершено экстремистское деяние, то к нему будут применены меры юридической ответственности.

Отнесение предупреждения к тем или иным правовым средствам позволяет выявить его значение как правового средства, носящего характер оповещения о том, что не следует совершать определенные деяния – нарушения закона.

Результаты исследования

1. Реализация предупреждения прокурора имеет специфические правовые последствия, поскольку представляет собой обращение прокурора с заявлением о ликвидации общественного или религиозного объединения либо иной организации и принятие решения о приостановлении их деятельности.

2. Предупреждение и представление как средства прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона не исключают, а взаимно дополняют друг друга, в связи с чем могут применяться одновременно.

3. Наряду с нижней, необходима верхняя граница пределов срока предупреждения, в связи с чем следует внести дополнения ст. 7 и 8 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» посредством включения в них правовых положений с формулировкой «не более...» такого-то срока.

4. Несмотря на синонимичность дефиниций профилактика и предупреждение, последнее выносится в случае, когда нару-

шения закона уже допущены. Профилактика предполагает, что нарушений еще нет. При этом характерной чертой предупреждения является его целевая направленность, поскольку его цель – как пресечение допущенных нарушений законности, так и недопущение совершения нарушений закона в будущем. Следовательно, предупреждение прокурора является как превентивным, так профилактирующим средством прокурора.

5. Отнесение предупреждения к карательным актам прокурорского реагирования ошибочно, поскольку его применение не влечет юридической ответственности для адресата. Предупреждение лишь оповещает (предупреждает) его о том, что в случае, если в определенный срок не будут исполнены требования прокурора либо будет вновь совершено экстремистское деяние, то в отношении данного поднадзорного объекта (субъекта) будут применены меры ответственности.

Заключение

Таким образом, в настоящее время предупреждение прокурора о недопустимости нарушения закона о противодействии экстремистской деятельности, являясь одним из первостепенных актов прокурорского реагирования в данной сфере, имеет определенные недостатки правового регулирования полномочий прокурора, реализации, сроков, правовых последствий.

Представляется, что внесение соответствующих изменений в ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» позитивно отразится как на эффективности прокурорского надзора в РФ, так и в целом на состоянии законности в данной сфере.

Литература:

1. Андриянов В.Н. Конституционно-правовые основы противодействия терроризму // Всероссийский криминологический журнал. 2017. Т. 11. № 1.
2. Винокуров А.Ю. Борьба с экстремизмом средствами прокурорского надзора // Законность. М., 2002. № 11.
3. Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор Российской Федерации. Екатеринбург, 2018.
4. Павлов К.А., Сангаджиев Б.В. Правовое регулирование в сфере противодействия экстремистской деятельности // История, философия, экономика и право. 2013. № 2.
5. Скудин А.С. Предупреждение экстремистской деятельности // Российский следователь. 2010. № 18.
6. Соловцова Е.А. Классификация административно-правовых средств профилактики экстремизма // Актуальные проблемы современной науки. IV Международная научно-практическая конференция. 2015.
7. Тамаев Р.С. Противодействие экстремизму средствами прокурорского надзора // Бизнес в законе. 2008. № 4.
8. Adrian Guelke. Terrorism and Global Disorder. I.B.Tauris, 2006.

9. Archetti C. Terrorism, Communication and the Media // In C. Kennedy-Pipe, G. Clubb and S. Mabon (eds) Terrorism and Political Violence. London: Sage, 2015.
10. Livingston Marius H. International terrorism in the contemporary world. 1978.
11. Cas Mudde. On Extremism and Democracy in Europe. London: Routledge Focus, 2016.
12. Whittaker, David J. Terrorists and terrorism in the contemporary world. London, New York: Routledge, 2004.

MODERN PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE PROSECUTOR'S WARNING ABOUT THE INADMISSIBILITY OF EXTREMIST ACTIVITIES AS AN ACT OF PROSECUTORIAL RESPONSE

Introduction. The article is devoted to the issues of legal regulation of a prosecutor's warning about the inadmissibility of extremist activities as an act of prosecutorial response.

It is noted that Russian and foreign scientists who study contemporary issues of extremism emphasize both the problems of its occurrence and manifestation, and the possibility of its prevention in various areas of law enforcement. Special attention is also paid to the study of legal tools, the prosecutor's response in this area of prosecutor's supervision, the legal regulation of the prosecutor's warning about the inadmissibility of extremist activities, as one of the actions of prosecutor's reaction, used in the above mentioned direction of prosecutor's supervision.

Materials and methods. The methodological basis of the study comprises general scientific (analysis, analogy, comparison) and special methods of knowledge of legal phenomena and processes (method of interpretation of legal norms, technical-legal, formal-legal and formal-logical methods).

The results of the study. As a result of the analysis, it was revealed that the use of the prosecutor's response considered in the paper has a positive effect on the state of law in this area: it is used in a certain area of legal relations; it is a preventive act; it has specific legal consequences (the prosecutor's appeal a statement about the liquidation of a public or religious association or another organization

and the decision to suspend their activities); it can be used along with other acts of the prosecutor's response (the prosecutor's view on the inadmissibility of violation of the law). At the same time, the author emphasizing the characteristic features of the legal tool under consideration and its implementation, substantiates the existence of problems in the legal regulation of warning the prosecutor about the inadmissibility of extremist activities as an act of prosecutorial response and the need for changes in the current legislation.

Discussion and conclusion. The effectiveness and necessity of the further application of the act under consideration as an independent type of prosecutorial response acts, as well as the existence of problems in its legal regulation are substantiated. The conclusion is made about the need to change a number of provisions of the current legislation regulating the basis of application, the implementation procedure, the responsibility of the supervised subjects addressed to in this act, and the timing of the prosecutor's warning about the inadmissibility of extremist activity as an act of prosecutorial response.

Evgeniy R. Ergashev,
Doctor of Law, Professor, Head of the
Department of Prosecution, Ural State Law
University

Ключевые слова:

экстремизм, экстремистская деятельность, прокурорский надзор, противодействие экстремистской деятельности, правовые средства прокурора, акты прокурорского реагирования, средства профилактики, сроки, юридическая ответственность
предупреждение прокурора, представление прокурора

Keywords:

extremism, extremist activity, prosecutor's supervision, counteraction to extremist activities, legal means of the prosecutor, acts of prosecutor's response, means of prevention, terms, legal responsibility warning the prosecutor, representation of the prosecutor

References:

1. Andriyanov V.N., 2017. Konstitucionno-pravovye osnovy protivodejstviya terrorizmu [Constitutional and legal foundations of countering terrorism]. *Vserossijskij kriminologicheskij zhurnal [All-Russian Criminological Journal]*. Т. 11. № 1.
2. Vinokurov A.Yu., 2002. Bor'ba s ehkstremizmom sredstvami prokurorskogo nadzora [The fight against extremism by means of prosecutorial supervision]. *Zakonnost' [Legality]*. № 11.
3. Ergashev E.R., 2018. Prokurorskiy nadzor Rossijskoj Federacii [Prosecutor's Supervision of the Russian Federation]. Ekaterinburg.
4. Pavlov K.A., Sangadzhiev B.V., 2013. Pravovoe regulirovanie v sfere protivodejstviya ekstremistskoj deyatel'nosti [Legal regulation in the field of countering extremist activity]. *Istoriya, filosofiya, ekonomika i pravo [History, philosophy, economics and law]*. № 2.
5. Skudin A.S., 2010. Preduprezhdenie ekstremistskoj deyatel'nosti [Prevention of extremist activity]. *Rossijskij sledovatel' [Russian investigator]*. № 18.
6. Solovcova E.A., 2015. Klassifikaciya administrativno-pravovyh sredstv profilaktiki ekstremizma [Classification of administrative and legal means of preventing extremism]. *Aktual'nye problemy sovremennoj nauki. IV Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferenciya [Actual problems of modern science IV International Scientific and Practical Conference]*.
7. Tamaev R.S., 2008. Protivodejstvie ekstremizmu sredstvami prokurorskogo nadzora [Countering extremism by means of prosecutorial supervision]. *Biznes v zakone [Business in Law]*. № 4.
8. Adrian Guelke, 2006. Terrorism and Global Disorder. I.B.Tauris.
9. Archetti C., 2015. Terrorism, Communication and the Media. In C. Kennedy-Pipe, G. Clubb and S. Mabon (eds) *Terrorism and Political Violence. London: Sage*.
10. Livingston Marius H., 1978. International terrorism in the contemporary world.
11. Cas Mudde, 2016. On Extremism and Democracy in Europe. London: Routledge Focus.
12. Whittaker, David J., 2004. Terrorists and terrorism in the contemporary world. London, New York: Routledge.