

УДК 347.963

DOI 10.17223/23088451/12/23

А.Ю. Мариничева

О ПРОКУРОРСКОМ ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ЭКСТРЕМИЗМУ

Прокурорское противодействие экстремизму представляет собой самостоятельное направление прокурорской деятельности, носящее профилактическую направленность и обусловленное возложением на прокуратуру функций прокурорского надзора и координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Основная специфика заключается в том, что оно охватывает профилактику экстремизма в случаях, не образующих уголовно-правовых составов, прежде всего, со стороны лиц, входящих в предмет прокурорского надзора. Кроме того, профилактика экстремизма средствами прокурорского надзора носит комплексный, оперативный и широкозахватный характер и во всех случаях порождает правовые последствия.

Ключевые слова: прокуратура, прокурор, прокурорский надзор, прокурорское противодействие экстремизму, экстремизм, экстремистская деятельность, статья 282 УК РФ, статья 20.29 КоАП РФ.

В утвержденной Президентом РФ Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. экстремистская деятельность отнесена к одной из наиболее серьезных и актуальных угроз современному российскому обществу и государству.

Согласно действующему законодательству, обязанности по противодействию экстремизму возложены практически на все государственные и муниципальные органы и учреждения. Не исключение и отечественная прокуратура. Несмотря на то, что она прямо не указана в Законе «О противодействии экстремистской деятельности» среди органов, осуществляющих профилактические, воспитательные, пропагандистские и прочие меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности, органам прокуратуры отводится ключевая роль в рассматриваемом направлении. В этой связи Генеральным прокурором РФ принят ряд директив, регламентирующих прокурорское противодействие экстремизму. Ключевыми служат приказ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности» и указание «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при выявлении, пресечении, раскрытии и расследовании преступлений экстремистской направленности».

В литературе правовая природа прокурорского противодействия экстремизму получила различную оценку. Одни авторы считают, что эта деятельность представляет собой одно из ординарных направлений прокурорского надзора [1, с. 205], другие склонны рассматривать ее в качестве приоритетного направления [2, с. 116], третьи, — подчеркивая неразрывную связь с прокурорским надзором, признают за ней самостоятельную правовую природу [3, с. 98]. Наиболее последовательной представляется позиция ученых, с одной стороны, признающих самостоятельность правовой природы данной деятельности, с другой — подчеркивающих ее обусловленность прокурорским надзором [4, с. 140].

Прокурорское противодействие экстремизму, безусловно, носит самостоятельный характер и представляет собой одно из направлений профилактической деятельности прокуратуры, вытекающее из реализации ею функций прокурорского надзора. Основная специфика заключается в том, что оно охватывает профи-

лактику экстремизма в случаях, не образующих уголовно-правовых составов, прежде всего, со стороны лиц, входящих в предмет прокурорского надзора. Помимо совпадения по предмету, тесная связь профилактической деятельности с надзорной подтверждается схожей организацией, а также средствами и механизмом прокурорского реагирования. В этой связи в литературе данный вид деятельности часто не выделяется отдельно и рассматривается как одно из направлений надзорной деятельности за исполнением законов и законностью правовых актов. Основу подобных взглядов составляет мнение о том, что одной из основных задач прокурорского надзора служит предотвращение негативных явлений со стороны поднадзорных лиц. Не ставя под сомнение цели прокурорской деятельности, позволим не согласиться с указанным мнением. Экстремизм представляет собой не только разновидность правонарушений, но также является более сложным негативным явлением, проявляющимся не только в противоправном, но и ином социально-опасном поведении. В этой связи традиционных правовых средств прокурорского надзора не всегда достаточно, поэтому возникает необходимость в создании новых форм деятельности, направленных на их недопущение и устранение. Указанная профилактика осуществляется многими органами и учреждениями. Однако с учетом продолжительного опыта осуществления надзорной и координационной деятельности, включения деятельности прочих органов, осуществляющих профилактическую деятельность в предмет прокурорского надзора, прокуратура представляет собой оптимальный орган, способный осуществлять профилактику любых форм проявления экстремизма со стороны поднадзорных ей лиц в современных условиях, а также координировать деятельность иных правоохранительных органов в этом направлении, фактически осуществляя опосредованный надзор практически за любыми проявлениями экстремизма, в том числе со стороны лиц, прямо не входящих в предмет надзора прокуратуры [4, с. 140].

Помимо профилактического характера и функциональной обусловленности прокурорское противодействие экстремизму характеризуется высокой степенью оперативности, что также следует отнести к числу его

характерных черт. Использование широкого арсенала средств прокурорского реагирования позволяет максимально быстро выявить и отреагировать практически на любое проявление экстремизма в общественной, государственной и хозяйственной сфере. При этом, что немаловажно, реагирование, в отличие от противодействия со стороны иных компетентных органов, всегда носит правовой характер, что, в свою очередь, служит еще одной специфичной чертой прокурорского противодействия экстремистской деятельности.

Профилактика экстремистской деятельности силами прокурорского надзора носит многоплановый характер. Как уже подчеркивалось выше, арсенал возможностей прокуратуры весьма широк: от использования традиционных надзорных средств до предоставления прокурору специальных дополнительных полномочий, направленных как на предотвращение, пресечение, так и на устранение проявлений экстремизма [1, с. 205].

Прокуроры наделены правом объявления предостережения о недопустимости нарушения закона, а также направления письменного предупреждения общественным и религиозным организациям о недопустимости распространения экстремистских материалов или осуществления экстремистской деятельности, инициирования перед судом вопроса о ликвидации или запрещении деятельности общественного и иного объединения, прекращения деятельности средства массовой информации, внесения в федеральный суд представления об установлении в информационных материалах наличия признаков экстремизма.

По данным прокуратуры Томской области на территории Томской области органами прокуратуры за период с 2016 г. по первое полугодие 2018 г. в сфере противодействия экстремизму было выявлено: 398 нарушений законов, принесено 17 протестов на незаконные правовые акты, направлено 89 исков (заявлений) в суд, внесено 100 представлений, 21 лицу объявлено предостережение о недопустимости нарушения закона, к дисциплинарной ответственности привлечено 90 лиц, к административной – 22, возбуждено 1 уголовное дело (таблица).

Краткий обзор общего состояния законности в сфере противодействия экстремизму в Томской области

№ п/п	Меры реагирования	Годы		
		2016	2017	2018 (первое полугодие)
1	Выявлено нарушений	207	142	49
2	Принесено протестов	3	3	11
3	Направлено исков (заявлений) в суд	31	49	9
4	Внесено представлений	63	22	15
5	Предостережено лиц о недопустимости нарушения закона	15	3	3
6	Вынесено постановлений о возбуждении дел об административных правонарушениях	19	3	0
7	Привлечено к дисциплинарной ответственности	55	21	14
8	Возбуждено уголовных дел	–	1	–

Одним из наиболее эффективных способов противодействия экстремизму служит реализация прокурорами полномочий по привлечению виновных к административной ответственности. Практика показывает, что на сегодняшний день органы прокуратуры являются бесспорным лидером по числу возбужденных административных производств, направленных на привлечение виновных в экстремистской деятельности к административной ответственности. При этом следует особо подчеркнуть, что, согласно официальной статистике [5], большинство правонарушений в данной сфере совершается с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет. К примеру, органами прокуратуры на территории Томской области в период с 2017 г. по первое полугодие 2018 г. в этой сфере выявлено 183 нарушения закона.

Подобная практика заставляет положительно оценивать предложения некоторых ученых о расширении возможностей прокуратуры в сфере координации деятельности правоохранительных и административных органов по борьбе с распространением идеологии экстремизма в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или же использовании положительного зарубежного или международного опыта в данной сфере [6, с. 210].

Характеризуя «административную» практику по ст. 20.29 КоАП РФ, следует поддержать предложения по установлению специальных сроков для привлечения к административной ответственности в случае выявления фактов распространения экстремистских материалов посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», поскольку поиск правонарушителя может занять продолжительное время.

В качестве еще одного эффективного способа противодействия экстремизму зарекомендовала себя работа прокуратуры по формированию и надзору за формированием списка экстремистских материалов и организаций, ведущегося Министерством юстиции России. Хотя прокуратура и лишена прямых полномочий по формированию подобного реестра, большинство материалов и организаций было внесено в него по инициативе прокурора, реализованной через участие прокурора в рассмотрении конкретных судебных дел экстремистской направленности. Эффективность прокурорского надзора на данном направлении подтверждается следующими показателями: если в 2008 г. по инициативе или с участием прокурора было внесено всего 25 материалов, то в 2012 г. – уже 264, а по состоянию на 1 ноября 2018 г. – 4 604 материала, носящих экстремистский характер [7].

Еще одно направление прокурорского противодействия экстремизму – уголовное преследование лиц, совершивших преступления экстремистской направленности. Речь не идет о непосредственном возбуждении и расследовании уголовных дел – это безусловная прерогатива следственных органов ФСБ России и Следственного комитета РФ. Однако прокуратура в ходе надзорной деятельности может выявить факты экстремизма и по результатам проверок поставить перед следственными органами вопрос о принятии соответствующих процессуальных решений. Практика по-

следних лет показывает, что число возбужденных уголовных дел по преступлениям экстремисткой направленности по результатам прокурорских проверок остается стабильно высоким [5].

Отдельное направление прокурорского противодействия экстремизму составляет прокурорский надзор за законностью уголовного преследования лиц по делам об экстремистской направленности. Дополнительную актуальность этому направлению придает частичная либерализация ст. 282 УК РФ. По мнению экспертов, уголовные дела по ст. 282 УК РФ «в целях исключения случаев уголовной ответственности за деяния, совершенные однократно и не представляющие серьезной угрозы для основ конституционного строя и безопасности государства» [8] после вступления в силу поправок должны быть прекращены, а приговоры отменены, что, безусловно, актуализирует работу проку-

ров по обеспечению прав и законных интересов лиц, вовлеченных в уголовное судопроизводство по данной категории дел.

Обзор прокурорской деятельности, связанной с профилактикой экстремизма, показывает, что она носит комплексный, разноплановый и широкозахватный характер, фактически предусматривает реализацию прокурором правовых возможностей в рамках различных отраслей и направлений прокурорской деятельности, направленных как на непосредственное противодействие экстремизму, так и опосредованное, главным образом, с помощью средств надзорного реагирования. В этой связи прокурорское противодействие экстремизму должно быть признано в качестве самостоятельного специфического направления прокурорской деятельности, вытекающего из реализации прокуратурой обязанности по осуществлению прокурорского надзора.

ЛИТЕРАТУРА

1. Тамаев Р.С. Противодействие экстремизму средствами прокурорского надзора // Бизнес в законе: Экономико-юридический журнал. 2008. № 4. С. 204–206.
2. Агутин А.В. К вопросу о понятии прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремисткой направленности // Уголовная юстиция. 2016. № 2 (8). С. 116–121.
3. Воронин О.В. О значении координационной, профилактической и административно-юрисдикционной деятельности прокурора // Уголовная юстиция. 2013. № 1(1). С. 96–99.
4. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск : Изд-во НТЛ, 2013. 164 с.
5. Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 2017 год // Сайт Судебного Департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2017/k3-svod-2017.xls (дата обращения: 22.11.2018).
6. Большев Н.И. О зарубежном опыте правового регулирования противодействия экстремизму в сети Интернет // Вестник Воронежского института МВД России. 2015. № 3. С. 209–214.
7. Федеральный список экстремистских материалов // Сайт Министерства Юстиции Российской Федерации. URL: <http://minjust.ru/ru/extremist-materials> (дата обращения: 01.11.2018).
8. Госдума поддержала частичную декриминализацию статьи об экстремизме. Поправки предложил Путин: статья // Сайт Новой газеты. URL: <https://www.novayagazeta.ru/news/2018/11/15/146795-prezidentskie-popravki-v-statyu-282-prinyali-v-pervom-chtenii> (дата обращения: 22.11.2018).

ON THE PROSECUTOR'S COUNTERACTION TO EXTREMISM

Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law, 2018, no. 12, pp. 118–121. DOI 10.17223/23088451/12/23

Anna Yu. Marinicheva, Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: crim.just@mail.ru

Keywords: prosecutor's office, prosecutor, prosecutor supervision, prosecutor's counteraction to extremism, extremism, extremist activity, Article 282 of the Criminal Code of the Russian Federation, Article 20.29 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses.

The prosecutor's counteraction to extremism is independent in nature. It is one of the preventive activities of the prosecutor's office that results from the exercise of its functions of prosecutor's supervision. The main specificity lies in the fact that this activity covers the prevention of extremism in cases that do not constitute criminal elements, primarily on the part of persons included in the subject of prosecutor's supervision.

In addition to the preventive nature and functional conditionality, the prosecutor's counteraction to extremism is characterised by a high degree of efficiency. The use of a wide arsenal of prosecutor's response tools allows to quickly identify and respond to virtually any manifestation of extremism in the public, state and economic sphere. At the same time, which is quite important, the response, unlike other competent authorities' counteraction, is always legal in nature.

The prevention of extremist activities by the prosecutor's supervision is multifaceted. The arsenal of capabilities of the prosecutor's office is very wide: from the use of traditional supervisory means to the provision to the prosecutor of special additional powers aimed at preventing, suppressing and eliminating manifestations of extremism.

References

1. Tamaev, R.S. (2008) Protivodeystvie ekstremizmu sredstvami prokurorskogo nadzora [Counteraction to extremism by means of prosecutor's supervision]. *Biznes v zakone: Ekonomiko-yuridicheskiy zhurnal*. pp. 204–206.
2. Agutin, A.V. (2016) On the prosecutor's supervision over the execution of laws in the investigation of extremist crimes. *Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law*. 2 (8). pp. 116–121. (In Russian). DOI: 10.17223/23088451/8/18
3. Voronin, O.V. (2013) On significance of coordinative, preventive and administrative-jurisdictional activity of the prosecutor. *Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law*. 1(1). pp. 96–99. (In Russian).

4. Voronin, O.V. (2013) *Teoreticheskie osnovy sovremennoy prokurorskoj deyatel'nosti* [Theoretical foundations of modern prosecutor's activities]. Tomsk: Izd-vo NTL.
5. Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation. (2017) *Svodnye statisticheskie svedeniya o sostoyanii sudimosti v Rossii za 2017 god* [Summary statistics on criminal record status in Russia in 2017]. [Online]. Available from: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2017/k3-svod-2017.xls. (Accessed: 22.11.2018).
6. Bolychev, N.I. (2015) O zarubezhnom opyte pravovogo regulirovaniya protivodeystviya ekstremizmu v seti internet [On the foreign experience of legal regulation of countering extremism on the Internet]. *Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii*. 3. pp. 209–214.
7. Ministry of Justice of the Russian Federation. (2002) *Federal'nyy spisok ekstremistskikh materialov* [Federal list of extremist materials]. [Online]. Available from: <http://minjust.ru/ru/extremist-materials>. (Accessed: 01.11.2018).
8. Novayagazeta.ru. (2018) *Gosduma podderzhala chastichnyu dekriminalizatsiyu stat'i ob ekstremizme. Popravki predlozhit Putin* [The State Duma supported the partial decriminalization of the article on extremism. Putin proposed amendments]. [Online]. Available from: <https://www.novayagazeta.ru/news/2018/11/15/146795-prezidentskie-popravki-v-statyu-282-prinyali-v-pervom-chtenii>. (Accessed: 22.11.2018).