

Предостережение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности как акт прокурорского реагирования

В настоящее время экстремистская деятельность (экстремизм) представляет угрозу государственной и общественной безопасности Российской Федерации, о чем говорится в Указе Президента РФ от 31 декабря 2015 г. N 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

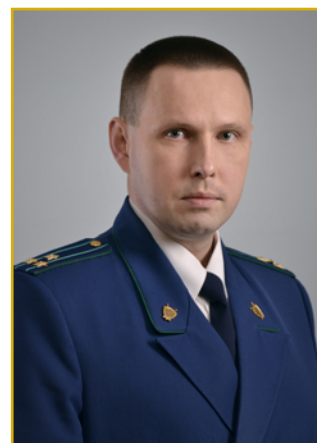
В связи с этим усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности и прав собственности, совершенствование правового регулирования как борьбы с экстремизмом, так и предупреждения такого явления, рассматриваются одними из главных направлений обеспечения государственной и общественной безопасности.

Надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности в силу п. 1.1 приказа Генерального прокурора РФ от 19 ноября 2009 г. N 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» считается одним из важнейших направлений деятельности органов прокуратуры. При этом прокурорам предписано на основе анализа состояния законности систематически проводить проверки исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами в пределах своей компетенции требований законодательства о противодействии экстремистской деятельности, в том числе о приоритетном порядке принятия профилактических мер.

Наряду с этим прокуратура полномочна самостоятельно принимать профилактические меры по противодействию правонарушениям экстремистского характера.

Эффективным средством прокурорского воздействия, направленного на предотвращение правонарушений, является право применения предостережения.

Данное право предусмотрено как Федеральным законом от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), так и Федеральным законом от 25 июля 2002 г.



А.И. Гальченко

*Прокурор города Нижнего Новгорода,
старший советник юстиции,
кандидат юридических наук*

№ 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее – Закон об экстремизме), однако в данных законах нормы, регулирующие применение предостережения, изложены неодинаково.

Согласно ч. 1 ст. 25.1 Закона о прокуратуре в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, прокурор или его заместитель направляет в письменной форме руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

В соответствии же с ч. 1 ст. 6 Закона об экстремизме при наличии достаточных и предварительно подтвержденных сведений о готовящихся противоправных действиях, содержащих признаки экстремистской деятельности, и при отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности Генеральный прокурор РФ или его заместитель либо подчиненный ему соответствующий прокурор или его заместитель направляет руководителю общественно-го или религиозного объединения либо руководителю иной организации, а также другим соответствующим лицам предостережение в письменной форме о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований объявления предостережения.

Организационно-распорядительных документов или разъяснений Генеральной прокуратуры РФ о порядке применения такого предостережения, к сожалению, не имеется.

Генеральным прокурором РФ издано указание от 6 июля 1999 г. № 39/7 (с изменениями от 16.10.2000) «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона». Однако, исходя из его содержания, можно сделать вывод, что в нем говорится о применении другого вида предусмотренного ст. 25.1 Закона о прокуратуре предостережения – предостережения о недопустимости нарушения закона должностным лицам при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях (которое можно назвать «классическим» в отличие от рассматриваемого нами «специального»). О предупреждении экстремистской деятельности в данном указании Генерального прокурора РФ не упоминается.

В приказе Генерального прокурора РФ от 19 ноября 2009 г. № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» о предостережении говорится лишь то, что прокурорам необходимо использовать полномочия, предусмо-

тренные ст. 6 Закона об экстремизме, по объявлению предостережения.

Тем не менее приведенные нормы законов, регулирующие тождественные вопросы, касающиеся предостережения, применяемого при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, следует рассматривать во взаимосвязи друг с другом. Вместе с тем невозможно не обратить внимания на имеющиеся в этих нормах противоречия, а также на недостаточность правового регулирования порядка применения предостережения, что вызывает разногласия у правоприменителей.

Так, возникает вопрос о правильном наименовании предостережения: предостережение о недопустимости нарушения закона (согласно Закону о прокуратуре) или предостережение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности (согласно Закону об экстремизме)? Здесь, безусловно, требуется унифицировать законодательные формулировки, а в настоящее время предостережение, на наш взгляд, более правильно именовать в соответствии с Законом об экстремизме, регулирующим данные специальные вопросы (в отличие от Закона о прокуратуре, регулирующего организацию и деятельность прокуратуры в целом).

Предостережение подлежит применению, когда к прокурору поступают сведения о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности. Причем в Законе об экстремизме уточняется, что данные сведения должны быть достаточными и предварительно подтвержденными, однако содержание данных терминов не раскрывается.

Представляется, что «достаточность» – это оценочная категория, поэтому вопрос о том, являются ли поступившие сведения достаточными, прокурор обязан рассматривать применительно к каждому конкретному случаю с учетом имеющихся обстоятельств, но при этом исходить из критериев, положенных в основу определения экстремистской деятельности (экстремизма), предусмотренного ст. 1 Закона об экстремизме.

Поступившие сведения о готовящихся противоправных деяниях должны быть предварительно подтверждены, но чем и как именно, законодательством не регламентируется. Разумеется, основанием для предостережения могут быть только достоверные сведения, поэтому, как правило, применению данного акта прокурорского реагирования должна предше-

ствовать проверка сведений о готовящихся противоправных деяниях конкретными лицами, в том числе с истребованием от них письменных объяснений.

Кроме того, очевидно, что не во всех случаях наличие информации, получена ли она оперативным путем или вследствие обращения в органы прокуратуры заинтересованных лиц, будет поводом для немедленного реагирования. Дело в том, что понятие экстремистской деятельности сформулировано достаточно лаконично, а потому прокурору может потребоваться консультация специалистов, причем не только правоведов, но и историков, этнографов и т.д.¹

Нормами законов не оговаривается и порядок фиксации поступивших сведений, из чего можно сделать вывод, что, кроме как необходимости документального отражения данных сведений, форма документа и лицо, его составившее, не имеет значения. Наиболее часто такие сведения поступают в прокуратуру от правоохранительных органов, но могут быть получены прокурорскими работниками и в ходе проверок в рамках осуществления надзорной деятельности, а также исходить от граждан, средств массовой информации и др.

Предостережение является актом превентивного характера и применяется для предотвращения правонарушений. По факту совершенных экстремистских действий применяются иные меры реагирования. В связи с этим вызывает удивление высказанное в одном из комментариев к Закону об экстремизме утверждение, что в предостережении указывается срок на устранение нарушений не менее 10 дней².

В соответствии с Законом об экстремизме предостережение не применяется при наличии оснований для привлечения к уголовной ответственности.

Согласно ч.ч. 1 и 2 ст. 30 УК РФ уголовная ответственность наступает за приготовление к тяжкому или особо тяжкому преступлению, при этом приготовление заключается в приискании, изготовлении или приспособлении лицом средств или орудий совершения преступления, приискании соучастников преступления, сговоре на совершение преступления либо ином умышленном создании условий для совершения преступления.

Как указано в п. 1.2 приказа Генерального прокурора РФ от 27 декабря 2007 г. N 212 «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях», поступающие в органы прокуратуры сообщения о готовящемся преступлении безотлагательно пере-

даются в орган, уполномоченный рассматривать их в соответствии со ст.ст. 144, 145 УПК РФ.

Перечни лиц, к которым применяется рассматриваемое предостережение, в Законе о прокуратуре и Законе об экстремизме несколько отличаются по изложению. Наряду с указанными в Законе о прокуратуре руководителями общественных или религиозных объединений и иных лиц в Законе об экстремизме также упоминаются руководители иных организаций. Кроме того, если в Законе о прокуратуре говорится о возможности применения предостережения к «иным лицам», то в Законе об экстремизме – «другим соответствующим лицам».

В юридической литературе по поводу «других соответствующих лиц» мнения расходятся. Если одни авторы под ними понимают только физических лиц³, то другие авторы – любых лиц⁴.

Действительно, категория «другие соответствующие лица» законодательством не раскрывается, в связи с чем непонятно, кому именно «другие лица» должны соответствовать. Исходя из конструкции данной нормы Закона об экстремизме, можно предположить, что должны соответствовать приведенному перечню лиц, то есть руководителю общественного или религиозного объединения либо руководителю иной организации. При следовании такой логике получается, что предостережение подлежит применению только к руководителям юридических лиц, что не соответствует ни объективной необходимости, ни сложившейся правоприменительной практике, когда предостережения объявляются, в том числе, гражданам.

Представляется все же более правильным под «другими соответствующими лицами» понимать любых лиц, которые могут совершить действия, содержащие признаки экстремистской деятельности.

Тем самым предостережение может применяться и к руководителям структурных подразделений организаций, и к индивидуальным предпринимателям, и к физическим лицам. Нельзя исключить и возможность применения предостережения к юридическим лицам, если за совершение нарушения, о недопустимости которого указывается в предостережении, предусмотрена административная ответственность юридических лиц.

Предостережение изготавливается в письменной форме, однако его образец не определен, в связи с чем, на наш взгляд, можно использовать по аналогии образец, содержащийся в Указании Генерального прокурора РФ от 6 июля 1999 г. N 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения

закона». Однако при этом следует учитывать специфику предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, в том числе его название, а также вынесение, не только руководствуясь ст. 25.1 Закона о прокуратуре, но и ст. 6 Закона об экстремизме.

Право подписания предостережения предоставлено Генеральному прокурору РФ, прокурорам субъектам Российской Федерации, городов и районов, другим территориальным, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, а также их заместителям. Однако следует учитывать, что реализация данного полномочия зависит от компетенции прокурора (его заместителя) соответствующего уровня.

Имеется неопределенность по поводу порядка вручения предостережения. В Законах о прокуратуре и об экстремизме говорится, что оно направляется лицу, в отношении которого вынесено. Однако далее в Законе об экстремизме добавляется, что в предостережении указываются конкретные основания его объявления, а также сообщается о возможности привлечения к ответственности лица, которому объявлено предостережение, в случае невыполнения изложенных в нем требований.

Таким образом отождествляются понятия «направление» и «объявление» предостережения, хотя вряд ли можно признать их синонимами. Кроме того, исходя из изложенного, непонятно, необходимо ли вручение предостережения лицу под роспись.

Между тем, практика идет по пути именно личного вручения предостережения (а не направления его, например, почтовой связью), поскольку это дает гарантию своевременного доведения его содержания до сведения адресата для предотвращения им правонарушений.

В ч. 2 ст. 6 Закона об экстремизме указано, что в случае невыполнения требований, изложенных в предостережении, лицо, которому было объявлено данное предостережение, может быть привлечено к ответственности в установленном порядке.

Подчеркнем, что сам факт объявления предостережения не влечет никакой юридической ответственности. Если лицо, которому ранее было объявлено

предостережение, все же совершит в дальнейшем экстремистское деяние, о недопустимости которого оно предостерегалось, то правовые последствия для него породят иные меры реагирования, принятые в связи с нарушением закона, а не само предостережение.

В связи с этим нельзя согласиться с мнением, что за невыполнение требований, изложенных в предостережении, наступает ответственность, предусмотренная ст. 17.7 КоАП РФ (невыполнение законных требований прокурора)⁵.

В соответствии с ч. 3 ст. 6 Закона об экстремизме предостережение может быть обжаловано в суд в установленном порядке.

В связи с этим в отдельных случаях суды принимали решения о признании незаконным предостережения прокурора о недопустимости осуществления экстремистской деятельности⁶.

Вместе с тем закрепление в данном законе судебного порядка обжалования предостережения, по нашему мнению, является ошибочным, поскольку предостережение права, свободы и законные интересы лица, которому объявляется, не нарушает, препятствия к осуществлению им прав, свобод и реализации законных интересов не создает, какие-либо обязанности на него возлагает. Тем самым в силу ч. 1 ст. 218 КАС РФ оспорить предостережение прокурора в судебном порядке невозможно, тогда как производство по административным делам об оспаривании решений прокурора регламентируется именно данным кодексом.

В то же время по общему правилу решение прокурора, в том числе и предостережение, может быть обжаловано вышестоящему прокурору, поэтому именно такой порядок следовало бы указать в законе.

Предостережение прокурора о недопустимости осуществления экстремистской деятельности является профилактической мерой предупреждения правонарушений и направлено на соблюдение законности, что имеет большое значение для недопущения проявлений экстремизма в нашей стране. Однако для устранения разногласий в правоприменительной практике целесообразно внести в законодательство соответствующие коррективы, исключив правовые пробелы и противоречивость норм законов. ■

¹ См.: Винокуров А. Борьба с экстремизмом средствами прокурорского надзора // Законность. 2002. N 11. С. 33–36.

² См.: Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2015.

³ См., напр.: Скудин А.С. Предупреждение экстремистской деятельности // Российский следователь. 2010. N 18. С.35–37.

⁴ См., напр.: Фридинский С.Н. Противодействие экстремистской деятельности // Законность. 2011. N 7. С.6–9.

⁵ См.: Едлин В.А. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. N 114–ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2010; Султанов А.Р. Защита свободы совести, распространения убеждений через призму постановлений Европейского суда по правам человека. М., 2013.

⁶ См.: Апелляционное определение Московского областного суда от 26 февраля 2014 г. по делу N 33–2648/2014; Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 4 июля 2014 г. по делу N 33–2466/2014.