

Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремизму в условиях модернизации государственной национальной политики России

Экстремизм представляет собой сложный социальный феномен, обусловленный дисбалансом в системе социальных равновесий и противоречий в обществе. В утвержденной Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности России, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране, названа среди основных источников угроз национальной безопасности (п. 37). Действительно, порождая в отдельных субъектах Российской Федерации сепаратистские настроения и преступления экстремистской направленности, которые все чаще носят насильственный характер и получают большой общественный резонанс, экстремизм создает реальные и потенциальные угрозы российской государственности. Ежегодно возрастающее число противоправных действий, направленных на возбуждение национальной, расовой и религиозной вражды, является наглядным подтверждением отрицательной динамики этих процессов.

Так, известно, что в Нижегородской области выявлены две вооруженные преступные группы экстремистской направленности, являющиеся структурными подразделениями единой организации «Боевая террористическая организация», участники которых совершали тяжкие и особо тяжкие преступления (установлена причастность к совершению 18 преступлений), включая убийства по мотивам национальной, расовой и религиозной ненависти или вражды¹.

Определение противодействия экстремизму в качестве одного из ведущих направлений государственной правоохранительной деятельности впервые нашло отражение в Указе Президента РФ от 23 марта 1995 г. № 310 «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в



В.В. Меркурьев

заведующий отделом проблем прокурорско-го надзора и укрепления законности в сфере федеральной безопасности, межнациональных отношений и противодействия экстремизму НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

С.С. Тихонова

доцент кафедры уголовного права юридического факультета Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, кандидат юридических наук, доцент

борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации». Необходимость эффективного противодействия экстремизму потребовала реализации соответствующих законодательных мер, которые были определены в ФЗ от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»² (далее – Закон № 114-ФЗ). Однако фактически законодательство о противодействии экстремизму представлено достаточно большой группой правовых актов, в число которых включаются: Конституция Российской Федерации; Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; неcodифицированные федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации», «Об общественных объединениях», «О средствах массовой информации», «О свободе совести и о религиозных объединениях», «О политических партиях», «Об оперативно-розыскной деятельности»; указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации (например, распоряжение Правительства РФ от 18 декабря 2006

года № 1760-р «О Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации»³, постановление Правительства РФ от 5 октября 2010 г. № 795 «О государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2011–2015 годы»⁴), постановления Конституционного Суда Российской Федерации и Пленума Верховного Суда Российской Федерации; международные правовые акты; приказы и указания Генерального прокурора Российской Федерации и др.

Организация прокурорского надзора за исполнением рассматриваемого законодательства регламентируется приказом Генерального прокурора РФ от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности», которым регулируются вопросы, касающиеся принятия профилактических мер, выявления и пресечения экстремистских проявлений и мер прокурорского реагирования на них. Четкие границы предмета прокурорского надзора за исполнением данного законодательства следует определять с учетом результатов криминологических исследований преступности на этнической, религиоэтнической и межнациональной почве, включая в предмет *прокурорского надзора* в указанной сфере следующие вопросы.

1) Обеспечение государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, в том числе, соблюдение конституционных прав граждан на определение своей национальной принадлежности, на свободу выбора языка общения, а также свободу совести и вероисповедания.

2) Обеспечение государственных гарантий культурной и языковой самобытности национальных меньшинств.

3) Обеспечение законности проведения публичных мероприятий.

4) Исполнение законов общественными объединениями, сформированными по национальному признаку, и религиозными объединениями.

4) Исполнение миграционного законодательства. С учетом нарастающих кризисных явлений в мировой экономике вопросы противодействия незаконной миграции как одного из условий профилактики экстремизма приобретают несомненную актуальность. Не следует упускать из поля зрения и массовые процессы

внутренней миграции, в результате которой меняется этносоциальная структура целых населенных пунктов, что способствует формированию причин межнациональных конфликтов.

Предметом надзорной деятельности является исполнение законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций в области конфессиональных, этнических, национальных отношений и миграции.

Общее руководство и контроль за деятельностью по реализации надзорных полномочий в системе органов прокуратуры осуществляет Управление по надзору за исполнением законодательства о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а в прокуратурах субъектов Российской Федерации – соответствующие управления и отделы. Обеспечение исполнения законодательства строится на основе взаимодействия федеральных правоохранительных, контролирующих органов, органов исполнительной власти и других заинтересованных ведомств, и направлено на осуществление в приоритетном порядке мероприятий по предупреждению межнациональной и религиозной ксенофобии. Важно также отметить, что в целях реализации государственной политики в области противодействия экстремизму, координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также организационно-методического руководства этой деятельностью во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 26.07.2011 № 988, образована Межведомственная комиссия по противодействию экстремизму в Российской Федерации.

В соответствии с п.п. 3, 5, 7 Указа Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации. Выбор форм координационной деятельности определяется исходя из конкретной обстановки.

Согласно п. 7.1 ч. 1 ст. 14, п. 6.1 ч. 1 ст. 15, п. 7.1 ч. 1 ст. 16 ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» участие в профилактике экстремизма, а также минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений экстремизма относятся к вопросам местного значения. Особая *роль органов местного самоуправления как субъектов противодействия экстремистской деятельности*, способных гибко учитывать национальные и культурные интересы жителей муниципальных образований, была подчеркнута на одном из заседаний Президиума Государственного совета (г. Уфа, 11.02.2011 г.) под председательством Президента Российской Федерации, посвященного вопросам межнационального и межконфессионального согласия, развития национальных культур. И, напротив, упущения органов местного самоуправления в вопросах поддержания качественного состояния объектов жизнеобеспечения (водо-, тепло-, энергоснабжение и т.д.), стабильности экологической обстановки (организация свалок, утилизация отходов и т.д.) активно используются экстремистами «для искусственного нагнетания уровня протестной активности населения»⁵.

В силу п. 51.1 ч. 2 ст. 26.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов организации и осуществления на территории субъекта РФ мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма, минимизации их последствий, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению России. Последовательной и целенаправленной работой прокуроров в настоящее время удалось добиться концентрации основных профилактических усилий в борьбе с экстремизмом на уровне региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления: практически во всех регионах страны разработаны планы мероприятий по профилактике ксенофобии и экстремизма в молодежной среде, которые утверждены либо в рамках программ по борьбе с преступностью (республики Мордовия, Татарстан, Чувашская Республика), либо в виде отдельных целевых программ (Республика Карелия, Нижегородская, Саратовская области). Программы, финансирующиеся из бюджета субъектов РФ, предусматривают мероприятия: направленные на профилактику асоциального поведения, проявления

агрессии лицами, проповедующими идеи экстремизма; направленные на внедрение в систему образования учебных курсов по формированию установок толерантного сознания и поведения; направленные на развитие организационных форм и механизмов профилактики социальной напряженности в социальных группах.

Как показывает опыт Российской Федерации, где сегодня проживают представители 182 этнических общностей, возникающие в последние годы конфликты, в том числе на почве этнодемографической ситуации в ряде регионов, способны перерасти в массовые беспорядки, совершение тяжких и особо тяжких преступлений. И в настоящее время первостепенное значение, бесспорно, имеет профилактика распространения экстремистских идей неформальными организациями (Национально-державная партия, Русское национальное единство, скинхеды и т.д.) в молодежной среде, в том числе в учреждениях образования и в социальных сетях. Данные о деятельности соответствующих организаций в ряде регионов России (Воронежская область, г. Москва, Мурманская, Нижегородская, Ростовская и Самарская области, г. Санкт-Петербург), свидетельствуют о наличии во многих из них лиц *с расово-националистической идеологией*⁶ со стремлением к вытеснению либо к физическому уничтожению представителей других национальностей и этнических сообществ.

Молодежный экстремизм представляет собой социально обусловленные формы развития экстремального типа сознания, нарушения меры при выборе моделей поведения, что выражается в приверженности к крайним взглядам и действиям в процессе самореализации⁷. Анализ экстремистской преступности молодежи позволяет сделать вывод, что она в большой степени детерминирована незначительной вовлеченностью молодежи в общественно-полезную деятельность, что свидетельствует о глубоких провалах в воспитательно-профилактической работе с несовершеннолетними⁸. В случае *самозарождения* молодежного экстремизма главным фактором его возникновения становится существование хорошо разработанной идеологии, обладающей свойством привлекательности для молодежи⁹. В этой связи необходимо направлять усилия на предотвращение незаконного вовлечения учащихся в движения экстремистского толка, на разъяснительную работу с лицами из неформальных молодежных групп, на проведение *вещательной* политики, которая должна соответствовать направленному на многонациональность и

многоконфессиональность курсу современной демократической России¹⁰.

«Существенный рост числа межэтнических и межконфессиональных конфликтов в последнее время отмечается во всем мире. Россия прочно интегрировалась в мировое сообщество, стала открытой страной. И наше общество, естественно, теперь намного восприимчивее к общемировым тенденциям.»¹¹ Однако этого нельзя сказать о терминологии отечественного законодательства о противодействии экстремизму.

В Конституции Российской Федерации не упоминается понятие «этноса» или «этнической группы», а используется такая терминология, как: многонациональный народ Российской Федерации, национальная принадлежность, национальные меньшинства, национальное развитие. Согласно Конституции РФ запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (статья 19), пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (статья 29). Вместе с тем, имеется ряд предпосылок для уточнения рассматриваемой терминологии.

Так, Римский Статут Международного Уголовного Суда от 17 июля 1998 года под преступлениями против человечности в числе прочих подразумевает в пункте h) *преследование любой идентифицируемой группы или общности по политическим, расовым, национальным, этническим, культурным, религиозным, гендерным, или другим мотивам*, которые повсеместно признаны недопустимыми и подпадающими под юрисдикцию Суда. В п.3 ст.1 Закона № 114-ФЗ также упоминается «этническая группа»: «экстремистские материалы – предназначенные для обнародования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистической рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы». В отечественном уголов-

ном законодательстве этническая группа упоминается лишь однажды – в статье 357 УК РФ «Геноцид». Однако следует заметить, что этническая группа, наряду с национальной, расовой или религиозной указывается во многих зарубежных уголовных кодексах, в частности, Азербайджана (ст. 103), Болгарии (ч. 1 ст. 416), Грузии (ст. 407), Испании (ст. 314), Казахстана (ст. 160), Таджикистана (ст. 398), Украины (ст. 442), Узбекистана (ст. 153), Швейцарии (абз. 5 ст. 261bis).

За отсутствием в диспозициях современных отечественных уголовно-правовых норм указания на этнический мотив правоприменитель вынужден прибегать к оценке подобных действий как совершенных по мотиву ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы. К последней следует относить устойчивую совокупность людей, объединенных исконной средой обитания и традиционным образом жизни, обладающих единым языком, общими особенностями культуры и психики (этническая общность), либо объединение людей, имеющих общий значимый социальный признак, основанный на их участии в определенной деятельности, связанных системой отношений, которые регулируются формальными или неформальными социальными институтами. В качестве социальных групп могут рассматриваться: этнические сообщества (этносы, нации, народности), социальные слои (интеллигенция, предприниматели, сельское население, студенты), возрастные группы (молодежь, пенсионеры) и т.д. Следует подчеркнуть, что исходным критерием этнической преступности является не национальность субъекта (его этническая принадлежность), а мотив этнической ненависти, вражды, нетерпимости или неприязни либо мотив ненависти или вражды в отношении какого-либо этнического сообщества (этноса, нации, народности). ■

Примечания:

1. Жук, И.О. Экстремистские проявления как угроза национальной безопасности России / И.О. Жук // Управление человеческими ресурсами в посткризисный период: Материалы Всерос. научно-практ. конф., г. Нижний Новгород, 6–8 октября 2011 г. Н. Новгород: НИМБ, 2011. С. 160.

2. Российская газета. 2002. № 138–139 (3006–3007).

3. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 52. Ч. 3. Ст. 5622.

4. Там же. 2010. № 41. Ч. 2. Ст. 5250.

5. Галичева И.Е. Роль местного самоуправления в обеспечении правопорядка и безопасности / И.Е. Галичева // Проблемы уголовной политики, экологии и права: Материалы междунаучно-практ. конф., г. Санкт-Петербург, 24–25 мая 2010 г. СПб.: БИЭПП–БИИЯМС, 2010. С. 591.

5. Колобов О.А. Национал–экстремистские молодежные организации: Монография / О.А. Колобов, Ю.П. Сентюрин, Д.В. Сочнев, Р.З. Абышов. Н. Новгород: ННГУ, 2007. С. 47.

6. Чупров, В.И. Молодежный экстремизм: сущность, формы проявления, тенденции / В.И. Чупров, Ю.А. Зубок. М., 2009. С. 19.

7. Аминов, Д.И. Молодежный экстремизм / Д.И. Аминов, Р.Э. Оганян. М., 2005. С. 3; Мелешко, Н.П. Факторы молодежной экстремистской преступности / Н.П. Мелешко // Совершенствование борьбы с организованной преступностью, коррупцией и экстремизмом / Под.ред. А.И. Долговой. М.: РКА, 2008. С. 272; Петрянин А.В. Молодежный экстремизм: современное состояние, детерминанты, особенности противодействия / А.В. Петрянин// Уголовное законодательство в XXI веке: современное состояние, проблемы трактовки и применения его положений с учетом задач дальнейшего укрепления экономического правопорядка: Материалы междунаучно–практ. конф., г. Нижний Новгород, 1 марта 2012 г. Н. Новгород: НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, 2012. С. 210.

8. Попченко, А.Р. Предупреждение правонарушений со стороны молодежных неформальных объединений экстремистской направленности: Метод. пособие / А.Р. Попченко, Т.А. Петрова. М., 2006. С. 11–15.

9. Бастрыкин А.И. На защите прав несовершеннолетних / А.И. Бастрыкин // Законность. 2009. № 9.

10. Фалалеев, М. Без экстремизма. МВД не будет заниматься политическим сыском / М. Фалалеев // Российская газета. 2009. № 4928 (104).

11. См. предложения Академии Генеральной прокуратуры РФ в связи с обращением начальника Главного управления по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 05.04.2011 № 12–3–2011 (Исуб–124–27351–11/3547) по проекту постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации «О судебной практике рассмотрения уголовных дел о преступлениях экстремистской направленности» (от 07.04.2011 № 42/10–161).

Литература:

1. Аминов, Д.И. Молодежный экстремизм / Д.И. Аминов, Р.Э. Оганян. М., 2005

2. Бастрыкин А. И. На защите прав несовершеннолетних / А.И. Бастрыкин // Законность. 2009. № 9.

3. Галичева И.Е. Роль местного самоуправления в обеспечении правопо–рядка и безопасности / И.Е. Галичева // Проблемы уголовной политики, экологии и права: Материалы междунаучно–практ. конф., г. Санкт–Петербург, 24–25 мая 2010 г. СПб.: БИЭПП–БИИЯМС, 2010. С. 589–594.

4. Жук, И.О. Экстремистские проявления как угроза национальной безопасности России / И.О. Жук // Управление человеческими ресурсами в посткризисный период: Материалы Всероссий. научно–практ. конф., г. Нижний Новгород, 6–8 октября 2011 г. Н. Новгород: НИМБ, 2011. С.158–160.

5. Колобов О.А. Национал–экстремистские молодежные организации: Монография / О.А. Колобов, Ю.П. Сентюрин, Д.В. Сочнев, Р.З. Абышов. Н. Новгород: ННГУ, 2007.

6. Мелешко, Н.П. Факторы молодежной экстремистской преступности / Н.П.Мелешко // Совершенствование борьбы с организованной преступностью, коррупцией и экстремизмом / Под.ред. А.И. Долговой. М.: РКА, 2008.

7. Петрянин А.В. Молодежный экстремизм: современное состояние, детер–минанты, особенности противодействия / А.В. Петрянин // Уголовное законодательство в XXI веке: современное состояние, проблемы трактовки и применения его положений с учетом задач дальнейшего укрепления экономического правопорядка: Материалы междунаучно–практ.конф., г.Нижний Новгород, 1 марта 2012 г. Н. Новгород: НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, 2012. С. 209–216.

8. Попченко, А.Р. Предупреждение правонарушений со стороны молодежных неформальных объединений экстремистской направленности: Метод.пособие / А.Р. Попченко, Т.А. Петрова. – М., 2006.

9. Фалалеев, М. Без экстремизма. МВД не будет заниматься политическим сыском / М. Фалалеев // Российская газета. 2009. № 4928 (104).

10. Чупров, В.И. Молодежный экстремизм: сущность, формы проявления, тенденции / В.И. Чупров, Ю.А.Зубок. М., 2009.