

А.А. Максуров

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ЭКСТРЕМИЗМУ

Учебное пособие

RU
science
RU-SCIENCE.COM

**Москва
2022**

**УДК
ББК**

М17

Автор:

А.А. Максуров, ФГБОУ ВО «Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова», Парижский университет Сорбонна (Школа права), канд. юрид. наук, проф.

М17

Максуров, Алексей Анатольевич.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремизму : учебное пособие / А.А. Максуров. — Москва : РУСАЙНС, 2022. — 94 с.

ISBN

В работе рассматриваются актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремизму и межнациональных отношениях. Определены понятие, предмет и пределы такого рода надзора, рассмотрен генезис законодательства в указанной области. Много внимания уделено вопросам организации прокурорского надзора на указанном направлении, а также практическим нуждам организации прокурорских проверок в указанной сфере. Даны рекомендации практическим работникам прокуратуры. Показаны наиболее типичные нарушения закона и способы прокурорского реагирования на них.

Ключевые слова: прокурор; прокурорский надзор; экстремизм; межнациональные отношения; организация надзора; проверка законности.

**УДК
ББК**

ISBN

© Максуров А.А., 2022
© ООО «РУСАЙНС», 2022

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1. Общая характеристика прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму.....	17
1.1. Понятие, предмет, пределы прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму.....	17
1.2. Сущность и развитие прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму.....	34
Глава 2. Особенности прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму.....	53
2.1. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности	53
2.2. Прокурорский надзор и межнациональные отношения в Российской Федерации.....	64
Заключение	75
Список литературы	83

Введение

Актуальность избранной темы исследования заключается в следующем.

В современной ситуации мирового макроэкономического кризиса происходит естественное обострение объективно присутствующих в любом современном, в том числе, и российском, обществе, национальных и расовых, религиозных и гендерных, культурных и духовных, имущественных и иных социальных противоречий. Государства и национальные общества «проверяются» на их устойчивость (монолитность) под воздействием как внешних факторов, так и указанных выше внутренне присущих им противоречий.

Экстремизм – это путь к радикально-противоправному, насильственному разрешению данных противоречий без каких-либо гарантий их реального и бескровного разрешения. Поэтому, по своей сути, экстремистская деятельность создает угрозу большинству фундаментальных норм, обеспечивающих само существование человеческого общежития, в частности, почти всем положениям, предусмотренным главами 1 и 2 Конституции Российской Федерации, например, в части равенства всех перед законом и судом, права на жизнь, права на свободу передвижения, свободу определения национальной принадлежности и пользование родным языком, свободу совести и вероисповедания, активного и пассивного избирательных прав и т.п. Именно по указанным причинам противодействие экстремизму представляется крайне важным и значимым направлением государственно-властной деятельности.

За последние двадцать лет в Российской Федерации созданы необходимые правовые основы противодействия экстремистской деятельности, нашедшие отражение в антиэкстремистском законодательстве.

Между тем, качественное законодательство в указанной сфере может быть неэффективно реализовано на практике, что очевидно сводит на нет всю государственно-властную деятельность на указанном направлении.

Такое понимание вопроса высказывает и российское руководство. Например, за весь период института Посланий Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации не менее чем в семи из них прямо поднимались вопросы, связанные с противодействием экстремистской деятельности.

В частности, речь шла о законопроектной работе по борьбе с экстремизмом¹, о проблемах национального экстремизма на Северном Кавказе², взаимосвязи экстремизма и терроризма³, экстремизма и нарастания социальной напряженности и розни⁴, необходимости ужесточения ответственности за экстремистские действия⁵, неблагоприятных последствиях проявления экстремизма⁶, в том числе, за рубежом⁷.

Способствовать построению эффективной системы противодействия экстремизму во всех его проявлениях должен и прокурорский надзор.

Данную разновидность надзорной деятельности прокурора относительно новой не назовешь; практику прокурорского надзора в данной сфере уже можно считать сформировавшейся.

Статистические показатели деятельности органов прокуратуры в части надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму демонстрировали уверенный рост с начала 2000-х годов вплоть до 2018 года. С этого времени показатели остаются относительно стабильными (2018–2020 гг.), различаясь примерно на 1–3% сравнительно с аналогичным периодом прошлого года. В абсолютных цифрах, например, в 2019 году прокурорами выявлено 212905 нарушений законов, в целях устранения которых принесено 8400 протестов, направлено 22701 заявление в суд, внесено 72674 представления, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 60333 лиц, 6928 лиц предостережено о недопустимости нарушения закона, направлен 71 материал

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию "России надо быть сильной и конкурентоспособной" // "Российская газета", N 71, 19.04.2002

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.03.1999 "Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)" // "Российская газета", N 60, 31.03.1999

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10.05.2006 "Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ" // "Российская газета", N 97, 11.05.2006

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011 "Послание Президента РФ Федеральному Собранию" // "Российская газета", N 290, 23.12.2011

⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.04.2007 "Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ" // "Российская газета", N 90, 27.04.2007

⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 "Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ" // "Российская газета", N 287, 13.12.2012

⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 "Послание Президента Российской Федерации" // "Российская газета", N 275, 04.12.2015

для решения вопроса об уголовном преследовании, по результатам проверки которых возбуждено 35 уголовных дел¹.

Вместе с тем, до настоящего времени в доктрине прокурорского надзора нет однозначной определенности с предметом надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму, отсутствует единообразное понимание необходимых направлений надзора, крайне мало аналитики о наиболее типичных нарушениях прав и охраняемых законом интересов в названной сфере общественных отношений, выявляемых прокурорами, а само законодательство, предусматривающее деятельность по противодействию экстремизму, довольно изменчиво.

Разрешение отмеченных выше и связанных с ними вопросов и относится к целям исследования в указанной сфере.

Степень научной разработанности проблемы. В юридической литературе имеются многочисленные исследования по указанной проблеме, однако целостной концепции, которая подразумевала бы системный анализ российского законодательства в указанной сфере, выполнено не было.

Таким образом, степень научной разработки данной проблематики очень мала и фрагментарна, однако может служить отправной точкой для начала исследования.

Объект исследования – общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму.

Предметом исследования является специфика правовых отношений в данной области, проблема эффективности применения норм права о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму и особенности прокурорского надзора на данном направлении.

Цель исследования – разработка теоретических и практических рекомендаций, имеющих значение для совершенствования нормативного правового регулирования и организации надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму.

Для достижения намеченных целей определены следующие **задачи**:

– раскрыть наиболее актуальные для осуществления прокурорского надзора теоретические и практические вопросы правового регу-

¹ См.: Официальная статистическая информация Генеральной прокуратуры РФ // https://genproc.gov.ru/upload/iblock/5fb/0112_2019.pdf

лирования межнациональных отношений и противодействию экстремистской деятельности;

- определить предмет, пределы, объекты, цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму;

- проанализировать типичные нарушения с учетом современного состояния законности в сфере законодательства о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму;

- определить элементы организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму;

- сформулировать предложения по совершенствованию правовых основ организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму, а также по проведению прокурорских проверок в рассматриваемой сфере.

Достижение такого рода задач позволяет создать единую концепцию прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму, что само по себе обеспечивает необходимую теоретическую новизну, практическую и дидактическую значимость.

Методологическая основа исследования. При работе над темой автор исходил из положений методологического плюрализма. В качестве методологической основы способен выступить целый комплекс общих и частно-научных методов и приемов исследования, а именно, методы формальной логики и системного анализа, социологические (в том числе, статистические) и психологические методы, историко-правовой подход, метод сравнительного правоведения и другие методы и приемы исследования, методы обобщения юридической практики.

Теоретическую основу исследования составляют труды отечественных и зарубежных ученых, так или иначе затрагивающих вопросы, рассматриваемые в работе.

Нормативно-правовую и эмпирическую базу исследования составили российское и зарубежное законодательство, опубликованные и неопубликованные материалы юридической, в том числе, прокурорской практики.

В частности, нормативную базу исследования составляют положения Конституции Российской Федерации, уголовного и антиэкстре-

мистского законодательства, законодательства о прокуратуре и иных нормативно-правовых актов.

В свою очередь эмпирическая база ориентируется на использование результатов исследований, анализа и обобщения материалов прокурорской практики, в том числе: размещенной на официальных сайтах Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации информации о проведенных проверках; информационно-аналитических и статистических материалов Генеральной прокуратуры Российской Федерации за определенный период.

Теоретическое и практическое значение исследования определяется его актуальностью, новизной, четко сформулированными выводами и положениями.

Практическая значимость работы состоит в том, что содержащиеся в ней выводы и предложения могут быть использованы в целях повышения эффективности и качества прокурорского надзора за исполнением законов о международных отношениях и противодействии экстремизму в Российской Федерации.

По результатам исследования мы пришли к следующим основным выводам и положениям.

1. Единое легальное определение экстремизма (экстремистской деятельности) отсутствует: в российском законодательстве о противодействии экстремистской деятельности указаны лишь случаи, когда те или иные действия могут считать экстремистскими с точки зрения закона. Для зарубежного законодательства характерно иное правопонимание в данном вопросе. Международные нормативные правовые акты определяют экстремизм достаточно узко, однако не препятствуют созданию национальных систем критериев экстремистской деятельности. По данному вопросу нет единства мнений и в научной доктрине (основные авторские позиции нами приведены).

В этой связи полагаем возможным предложить собственное определение экстремизма, которому должно противодействовать государство и общество, в силу которого это система взглядов (принципов, идей), заключающаяся в решении вопросов общественной жизни крайними (экстремальными), с точки зрения существующих общественных норм, насильственными и противоправными способами, создающими значительную реальную угрозу наиболее важным, фундаментальным интересам личности, государства и общества. Соответственно, экстремистская деятельность – это публичное воплощение экстремистских идей в политической практике как в виде организации и подготовки, так и в форме непосредственного нарушения прав и охраняемых зако-

ном интересов граждан и их коллективов, государства и общества, человечества в целом.

Государство борется не с любым экстремизмом как практикой реализации «крайней» («запредельной») идеологии, а лишь с теми конкретными проявлениями экстремизма, которые по ряду причин (сопряженность с насилием и призывы к насилию, выражение в публичной сфере и проч.) формализованы в качестве противоправных явлений в п.1 ст.1 Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности" от 25.07.2002 N 114-ФЗ.

Прокурор, при осуществлении соответствующего надзора, должен воспринимать категории «экстремизм» и «экстремистская деятельность» исключительно в смысле, прямо определенном законодательством о противодействии экстремистской деятельности, то есть, толковать данные термины только формально и ограничительно.

В указанной части прокуратурой, в первую очередь, осуществляется надзор за исполнением субъектами противодействия экстремизму законодательства, регламентирующего их деятельность, направленную на выявление и устранение причин экстремистских проявлений, а также на предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование преступлений экстремистской направленности, минимизацию и (или) ликвидацию их последствий. Кроме того, на прокуратуру возложен и надзор за исполнением законов в области государственной национальной политики, в том числе, в части межнациональных отношений. Логическая взаимосвязь данных законодательных массивов, практики и проблематики их реализации позволяют объединить их в единое направление прокурорского надзора.

2. В литературе нет единства мнений относительно предмета прокурорского надзора в исследуемой нами сфере, причем, как среди авторов, отождествляющих предмет и объект надзора, так и среди ученых, разделяющих эти понятия. В работе приведены основные научные позиции по данному вопросу, в их отношении сделаны необходимые критические замечания.

Наша позиция по указанному вопросу основана на следующих основных положениях.

Во-первых, единый родовый объект для надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму отсутствует; соответственно предмет надзора будет комплексным, в том числе, включать в себя элементы надзора за соблюдением федерального законодательства, надзора за следствием, дознанием и ОРД и т.п.

Во-вторых, предмет надзора дуален: это 1) надзор за исполнением законов о межнациональных отношениях и 2) надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремизму (экстремистской деятельности). Мы имеем дело с двумя комплексными институтами законодательства: законодательства о межнациональных отношениях и законодательства об антиэкстремистской деятельности, за исполнением которого и надзирает прокурор.

В-третьих, мы предлагаем рассматривать следующие направления прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму:

- надзор за законностью правовых актов в названной сфере, издаваемых любыми поднадзорными субъектами;

- надзор за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму органами власти и местного самоуправления, не обладающих специальными контрольными и правоохранительными полномочиями в указанной сфере;

- надзор за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму органами власти и управления, обладающими контрольными и правоохранительными полномочиями в данной области;

- надзор за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму всеми иными лицами: гражданами и юридическими лицами независимо от организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности, в том числе, религиозными и общественными организациями, политическими партиями и средствами массовой информации.

В-четвертых, специфика прокурорского надзора в исследуемой сфере определяется, по нашему мнению, не столько множественностью нормативных правовых актов или субъектным составом соответствующих правоотношений, сколько особыми целями деятельности поднадзорных субъектов (объектов надзора), а также спецификой полномочий прокурора как в части выявления нарушений законности (в том числе, с позиций информационного обеспечения надзорной деятельности как повода для прокурорской проверки), так и в части последующего применения мер прокурорского реагирования (особый порядок обращения в суд с иском о ликвидации общественной организации или средства массовой информации в связи с их экстремистской деятельностью, использование предупреждения как особой меры прокурорского реагирования и т.п.).

В-пятых, в качестве важнейших составляющих деятельности прокурора на данном направлении помимо собственно надзорной деятельности следует рассматривать осуществление прокуратурой координационной (координация деятельности субъектов противодействия экстремизму), правотворческой (анализ законопроектов, реализация полномочий по правотворческой инициативе в названной сфере) и информационно-воспитательной (разъяснение в средствах массовой информации отдельных аспектов государственной антиэкстремистской деятельности, участие в формировании установок на правомерное поведение и т.п.) юридической деятельности.

3. По нашему мнению, мы имеем дело с «деревом целей» прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму.

Первоначальным результатом (траекторной целью) прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму будет принятие мер прокурорского реагирования, в результате чего последующим результатом (промежуточной целью) станет защита прав и интересов физических и юридических лиц, государства и общества и привлечение к ответственности виновных в нарушении его прав и, в качестве конечного результата (главной, основной цели) должны выступить не только восстановление конкретного нарушенного права, но, самое главное, недопущение негативных последствий экстремистских проявлений в будущем, а также и иные итоги позитивного комплексного выполнения правом и государством в лице органа прокуратуры карательной, правозащитной, идеологической, воспитательной и иных функций.

Соответственно, в рамках достижения цели прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму последовательно или одновременно реализуются правозащитная (правоохранительная) и карательная, восстановительная и компенсационная, превентивная и воспитательная, информационная и идеологическая функции, сводимые, в некотором смысле, к аналогичным задачам.

4. К общим задачам прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму мы относим:

- своевременное принятие мер прокурорского реагирования к опротестованию (оспариванию) всех правовых актов, противоречащих законодательству о межнациональных отношениях и о противодействии экстремизму;

– своевременное реагирование на нарушение прав и охраняемых законом интересов индивидов и их коллективов, государства и общества;

– пресечение правонарушений в названной сфере;

– принятие необходимых и достаточных мер к восстановлению нарушенных прав (в том числе, их неопределенного круга лиц) и компенсация причиненного ущерба виновными лицами;

– привлечение виновных в проявлении экстремизма, нарушении законодательства о межнациональных отношениях к юридической ответственности;

– принятие мер к устранению причин проявления экстремизма и нарушения законодательства о межнациональных отношениях и недопущению таких нарушений (противоправных проявлений) в будущем.

5. В теории прокурорского надзора его пределы в исследуемой нами сфере прямо не определены. В целом, мы разделяем приведенные в работе позиции авторов с некоторыми уточнениями.

Прежде всего, мы полагаем, что существуют пределы прокурорского надзора общего характера, неприменительно к конкретному виду надзора, такие как, принцип невмешательства в деятельность поднадзорного субъекта при отсутствии сведений о нарушении законности, запрет на подмену мерами прокурорского реагирования деятельности контролирующих органов и т.п.). Вряд ли в этой связи целесообразно отдельно выделять в качестве критериев общее состояние законности в сфере противодействия экстремистской деятельности на поднадзорной территории – это текущая характеристика. Само по себе законодательство о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму явно не может быть критерием определения предела прокурорского надзора ввиду его обширности и разноплановости; скорее всего, можно вести речь лишь об отдельных нормах и положениях. Функционал полномочий органов государственной власти поднадзорной территории в исследуемой сфере будет, наверное, не критерием определения пределов прокурорского надзора, а фактором, который прокурор должен учитывать при проведении проверочных мероприятий и принятии мер прокурорского реагирования; в целом этот признак относится к свойствам поднадзорных объектов. Непонятно и то, как в принципе, хотя бы теоретически, определить «число субъектов правоотношений в сфере прокурорского надзора за исполнением законов по противодействию экстремизму» и зачем вообще это нужно.

В результате, среди пределов прокурорского надзора за исполнением законодательства по противодействию экстремизму и исполне-

нием законов о межнациональных отношениях мы можем определить следующие: 1) полномочия прокурора, в том числе, с учетом специфики названной разновидности прокурорской деятельности, 2) задачи прокурора по данному виду надзора, определенные как законодательством о прокуратуре, так и законодательством о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму, и 3) приблизительный перечень поднадзорных объектов.

6. Сущность прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму сложно понять, если не обратить внимания на развитие данного вида надзора. Только таким образом путем можно установить причины его возникновения (включая обособление от других видов надзора по предмету) и обоснованность современной формализации, предсказать актуальность тех или иных направлений данной разновидности надзора в будущем, избежать очевидных недостатков в надзорной деятельности и обеспечить экономию средств государственно-правового воздействия на соответствующие отношения в целом.

История прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму делится на несколько самостоятельных этапов. В юридической литературе такая периодизация отсутствует. Мы полагаем возможным выделить четыре этапа генезиса исследуемой разновидности прокурорского надзора.

В работе предложены подробные характеристики каждого из этапов, а также представлено собственное видение современного состояния прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму, определены его имманентные свойства и отличительные черты.

Одновременно, сделаны текущие предложения по совершенствованию организации прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму, повышению его качества и эффективности.

Например, мы полагаем, что надзор за деятельностью политических партий не менее важен, чем надзор за иными общественными организациями, поэтому предлагаем изложить пункт 2.7. Приказа Генпрокуратуры России от 21.03.2018 N 156 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности" в следующей редакции:

«Принимать исчерпывающие меры по выявлению и пресечению экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных некоммерческих организаций, средств массовой информа-

ции, политических партий и объединений, преследующих политические цели.»

Предлагаем изложить пункт 2.3. Приказа Генпрокуратуры России от 21.03.2018 N 156 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности" в следующей редакции:

«В целях недопущения использования средств массовой информации и (или) сети "Интернет" для осуществления экстремистской деятельности *систематически проверять организацию их мониторинга в указанных целях уполномоченными на то органами государственной власти*, а также установить постоянное взаимодействие с Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальными подразделениями».

Полагаем необходимым изложить абзац 2 пункта 1.15. Указания Генеральной прокуратуры РФ от 21 сентября 2018 г. № 602/27 "Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при выявлении, пресечении, раскрытии и расследовании преступлений экстремистской направленности" в следующей редакции:

«Вопрос о публичности призывов должен разрешаться с учетом места, способа, обстановки и других установленных обстоятельств совершенного деяния (обращения к группе людей в общественных местах, на собраниях, митингах, демонстрациях, распространение листовок, вывешивание плакатов, баннеров, распространение обращений путем массовой рассылки сообщений абонентам мобильной связи, *в форме присутствия граждан и юридических лиц в сети Интернет и т.п.*)».

По нашему мнению, Приказ Генпрокуратуры России от 21.03.2018 N 156 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности" следует дополнить пунктом п.2.16.1. следующего содержания, в котором от нижестоящих прокуроров будет потребовано:

«Активно использовать имеющиеся у прокурора полномочия по участию в правотворчестве. Своевременно информировать Генеральную прокуратуру Российской Федерации о необходимости участия в правотворческом процессе на федеральном уровне».

Мы полагаем возможным предложить Генеральному прокурору РФ уточнить в данной части предмет надзора за законностью правовых актов, предложив прокурорам проверять с точки зрения соответствия закону и такие акты-документы, что можно было бы выразить в виде изменения Приказа Генпрокуратуры России от 21.03.2018 N 156 "Об

организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности", изложив абз.1 п.2.2. Приказа в следующей редакции:

«Осуществлять надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, *а также решения коллегиальных органов или иные организационно-распорядительные документы нормативного характера* в сфере межнациональных отношений и противодействия экстремистской деятельности».

7. Особенности прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремизму обусловлены, по нашему мнению, тремя группами факторов. Во-первых, это специфика предмета надзора, включая особый круг поднадзорных объектов и некоторые нетипичные для других видов надзора полномочия прокурора. Во-вторых, прокурорский надзор в указанной сфере характеризуется особыми тактикой и методикой надзорной работы. В-третьих, данные методические основы различны в силу различия самих направлений надзора.

В работе предложены порядок организации надзора в указанной сфере, тактика и методика прокурорской проверки исполнения законодательства о противодействии экстремизму.

8. Надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремизму как один из наиболее важных и значимых сегодня несколько «оставил в тени» надзор за исполнением законов о межнациональных отношениях, хотя данная разновидность надзора и является исторически более ранней. Мы можем выделить отдельные направления данного надзора.

В первую очередь, это надзор за исполнением законов о равенстве наций и народов, населяющих территорию Российской Федерации. Помимо указанного, основного направления надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях, существует, по нашему мнению, не менее трех перспективных и значимых направлений надзора, работа на каждом из которых будет способствовать достижению основной задачи – недопущению конфликтов на национальной почве.

Прежде всего, это организация надзорной работы по противодействию национальному сепаратизму. В качестве второго важнейшего направления надзора мы видим надзор за соблюдением законодательства о правах коренных и малочисленных народов, национально-

культурных автономиях и проч. В качестве третьего важнейшего направления надзорной деятельности можно выделить надзор за соблюдением законов о межнациональных отношениях в части законодательства об иностранных гражданах и миграционного законодательства.

Все указанные направления надзора зачастую взаимосвязаны. В комплексе они составляют основу надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях, хотя полностью данный вид надзора и не исчерпывается ими.

В работе предложены порядок организации надзора в указанной сфере, тактика и методика прокурорской проверки исполнения законодательства о межнациональных отношениях.

Структура работы: работа состоит из двух глав, включающих четыре параграфа, введения, заключения и библиографического списка.

Глава 1. Общая характеристика прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму

1.1. Понятие, предмет, пределы прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму

К сожалению, в настоящее время отсутствует четкое легальное определение понятия «экстремизм» как с позиций отечественного законодательства, так и с точки зрения международных правовых норм.

В частности, в п.1 ст.1 Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности" от 25.07.2002 N 114-ФЗ¹ в статье о предлагаемых законом юридических дефинициях само определение экстремизма отсутствует, а он понимается через примеры отдельных своих проявлений, список которых имеет исчерпывающий характер. Законодатель приравнивает экстремизм (как идею, учение, идеологию) к ее проявлениям (деятельности, практике), что само по себе не бесспорно, однако вносит некоторую определенность в указанный вопрос.

Выделяется тринадцать разновидностей экстремистских проявлений (видов экстремистской деятельности), из которых лишь одна разновидность – это уголовно-наказуемые деяния (преступления экстремистской направленности). Соответственно, иные экстремистские действия, не являясь, при отсутствии всей совокупности необходимых признаков, преступлениями, тем не менее, могут быть признаны противоправными экстремистскими проявлениями, которые предшествуют преступлениям экстремистской направленности и (или) способствуют их совершению. Соответственно, выделение 12 из 13 разновидностей экстремистской деятельности как видов правонарушительной деятельности и противодействие им – превенция экстремистских пре-

¹ Федеральный закон "О противодействии экстремистской деятельности" от 25.07.2002 N 114-ФЗ. С изменениями и дополнениями от 27 июля 2006 г., 10 мая, 24 июля 2007 г., 29 апреля 2008 г., 25 декабря 2012 г., 2 июля 2013 г., 28 июня, 21 июля, 31 декабря 2014 г., 8 марта, 23 ноября 2015 г., 28 ноября 2018 г., 2 декабря 2019 г., 31 июля 2020 г. // Российская газета. 30.07.2002. N 138-139; СПС «Консультант Плюс» (для редакций)

ступлений. Мы полагаем это вывод достаточно важным, поскольку противодействие указанным в законе проявлениям экстремизма необходимо не само по себе, не потому, что экстремизм априори плох, а по той причине, что потенциально он крайне опасен и может привести к нарушению прав широкого круга лиц.

Что касается априори уголовно-наказуемого экстремизма, то в части 2 примечания к статье 282.1 Уголовного Кодекса Российской Федерации отмечено: уголовный закон под преступлениями экстремистской направленности понимает преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, предусмотренные соответствующими статьями Уголовного кодекса РФ.

Оставшиеся 12 видов проявлений экстремизма можно условно подразделить на самые разнообразные группы, например, не практическую (насильственное изменение основ конституционного строя и (или) нарушение территориальной целостности Российской Федерации) и интеллектуальную (публичное оправдание терроризма) экстремистскую деятельность, непосредственную (использование нацистской атрибутики или символики) и опосредованную (возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии) экстремистскую деятельность, прямую (нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии) или косвенную (воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения) экстремистскую деятельность, организационную (организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению), призывно-агитационную (публичные призывы к осуществлению указанных деяний), клеветническую (публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением), финансовую или иную сопутствующую (финансирование указанных деяний либо иное

содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг) экстремистскую деятельность. Все эти разновидности экстремистской деятельности крайне разнообразны, не всегда соприкасаются между собою, у многих из них вообще отсутствуют какие-либо единые имманентные признаки, что не позволяет определить данное понятие неким исчерпывающим образом.

Указанное не только затрудняет правопонимание¹, но и явно препятствует верному правоприменению, в том числе путем неоправданного расширения объема указанного понятия², причем в определении понятия должны быть отражены его сущностные признаки, которые и будут критериями обозначения деятельности как экстремистской, что отмечается и Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией)³.

Одновременно обратим внимание и на то немаловажное обстоятельство, что зарубежные аналоги российского понимания данного негативного общественного явления отсутствуют.

В частности, термин «экстремизм» мало применим в правотворческой и судебной практике Европы и США: он имеет там статус, как правило, либо разновидности преступлений «на почве ненависти», либо отягчающего наказание обстоятельства⁴.

Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы, принятая в 2003 году определяет экстремизм исключительно как форму политической деятельности, противостоящую парламентской демократии (пункт 3), хотя не исключается и стремление отдельных экстремистских организаций найти обоснование своих идей в религиозных источниках (пункт 4)⁵.

Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1344 (2003) "Об угрозе для демократии со стороны экстремистских партий и

¹ См.: Выжутович В. Экстремизм - понятие не растяжимое // Российская газета - Федеральный выпуск. 2020. № 5511(135).

² См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год // Российская газета. N 101. 13.05.2011.

³ Мнение Венецианской комиссии о законе РФ «О противодействии экстремистской деятельности», 2012 // СПС «Консультант Плюс»

⁴ Кузмина Н. В. Психолого-криминологический анализ субъективной стороны составов преступлений экстремистской направленности. // Научный вестник Уральской академии государственной службы. УРАГС. – 2010. № 1. С.41.

⁵ Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1344 (2003). «Об угрозе для демократии со стороны экстремистских партий и движений в Европе» // СПС «Консультант Плюс»

движений в Европе", обращая внимание на необходимость законодательного ограничения свободы выражения мнений, собраний и объединений, для целей борьбы с экстремизмом подчеркивает, что независимо от своей природы экстремизм представляет собой форму политической деятельности, явно или исподволь отрицающую принципы парламентской демократии и основанную на идеологии и практике нетерпимости, отчуждения, ксенофобии, антисемитизма и ультра национализма (п. 3), а тенденция некоторых экстремистских движений найти обоснование своих действий в религии таит в себе двойную опасность: с одной стороны, это способствует разжиганию нетерпимости, религиозного фанатизма и фундаментализма, а с другой – ведет к изоляции целых религиозных общин из-за отдельных лиц, злоупотребляющих общечеловеческими ценностями религии (п. 4).

Пункт 3 части 1 статьи 1 Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» от 15 июня 2001 года, участником которой является и Российская Федерация¹, связывает экстремизм лишь с насильственным захватом или удержанием власти, а также насильственным посягательством на общественную безопасность², то есть указанные явления противоправны постольку, поскольку представляют угрозу международному миру и безопасности, развитию дружественных связей между государствами, а также осуществлению основных прав и свобод человека, серьезно угрожают территориальной целостности, безопасности и политической, экономической и социальной стабильности и – вне зависимости от их мотивов – не могут быть оправданы ни при каких обстоятельствах.

Очень своеобразно понимание экстремизма и Европейским Судом по правам человека.

Так, Суд неоднократно указывал, что в случаях, когда высказывания не содержат прямого или косвенного побуждения к насилию, государство не должно ограничивать права общественности на ознакомление с ними³, крайне неодобрительно относился к случаям, когда суды не указывали, какие именно места в книгах они считают «экстремистскими», лишая тем самым авторов и издателей возможности переиздать книги после удаления проблемных мест, поскольку такие су-

¹ Федеральный закон от 10.01.2003 № 3-ФЗ «О ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» // СПС «Консультант Плюс»

² Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (заключена в г. Шанхае 15.06.2001) // Собрание законодательства РФ. 2003. 13 октября. N 41. Ст. 3947.

³ ЕСПЧ вынес решение по жалобе участниц Pussy Riot. SOVA Center for Information and Analysis // СПС «Консультант Плюс»

дебные решения сводились к абсолютному запрету на публикацию и распространение рассматриваемых книг¹, требовал, чтобы суды анализировали не только формулировки высказываний, а обязательно устанавливали контекст дискуссии, выясняли, какую идею пытались передать данные высказывания, оценивали, действительно ли они несут вредный потенциал², указывал, что правоохранительные органы вряд ли можно считать незащищенным меньшинством, группой, становившейся жертвой преследований и неравенства, сталкивающейся с глубоко укорененными предрассудками, враждебным отношением и дискриминацией, или уязвимой в ином отношении³.

Нет единства мнений и с позиций этимологии. Обычно словари указывают, что слово «экстремизм» происходит от латинского *extremus* – крайний, чрезмерный⁴. По общему правилу, это приверженность крайним взглядам, методам действий (чаще – в политике)⁵, фанатичная вера в политический идеал, в своих проявлениях насильственная и негуманная⁶.

Собственно, такое положение дел приводит, одновременно, к реализации двух противоположных позиций: одни авторы считают экстремизм некоей совокупностью общественно-опасных деяний⁷, тогда как другие полагают, что экстремизм предполагает приверженность к крайним взглядам (действиям) и может быть реализован (в интересующем нас контексте) исключительно в сфере политики⁸.

А.Ф. Истомин и Д.А. Лопаткин понимают под экстремизмом «деятельность общественных объединений, ..., основанная на приверженности крайним взглядам и сопровождающаяся публичными насильственными и (или) противоправными действиями, которые направлены на умаление и отрицание конституционных принципов, прав и свобод человека, общества и государства»⁹. Иные авторы опре-

¹ Доказывание и оценка в практике ЕСПЧ по делам о свободе выражения мнений // СПС «Консультант Плюс»

² ЕСПЧ поддержал жалобу осужденного за возбуждение вражды Станислава Дмитриевского. SOVA Center for Information and Analysis // СПС «Консультант Плюс»

³ ЕСПЧ признал нарушение Конвенции по правам человека в деле Саввы Терентьева. SOVA Center for Information and Analysis // СПС «Консультант Плюс»

⁴ См.: Словарь иностранных слов. М., 2020. С.802.

⁵ См.: Словарь русского языка. М., 2020. Т. IV. С. 754 и др.

⁶ См.: Словарь юридических терминов и понятий. М., 2020. С.678.

⁷ См.: Хлебушкин А.Г. Совершенствование борьбы с организованной преступностью, коррупцией и экстремизмом. М., 2018. С. 29.

⁸ См.: Авдеев Ю.И., Гуськов А.Я. Современный экстремизм: понятие, структура, связь с терроризмом // Экстремизм и другие криминальные явления. М., 2018. С. 12.

⁹ См.: Истомин А.Ф., Лопаткин Д.А. К вопросу об экстремизме [электронный ресурс] // <http://www.lawmix.ru/comm.php?id=9080>.

деляют экстремизм как идеологию и практику использования крайних (в основном противозаконных) мер для достижения поставленных целей, связанных с нарушением неотъемлемых конституционных прав граждан, интересов общества и государства¹.

Наша позиция здесь состоит в следующем.

Экстремизм противоречит самой цивилизованной человеческой природе как изначально ненадлежащий способ достижения тех или иных общественно-значимых целей не потому, что экстремизм – это изначально абсолютное зло уже само по себе, но вследствие опасности проявлений экстремизма для индивида, общества и государства, человечества в целом.

Путь к решению конкретных общественно-значимых вопросов, изначально лежащий за пределами правил человеческого общежития. То есть, у конкретной экстремистской идеологии могут быть постулированы благие цели, которые, принципиально, при наличии определенных внешних условий, могут быть достигнуты в результате экстремистской деятельности, однако сам путь достижения таких целей опасен.

Многие преступления можно объяснить неверным путем достижения благих целей (например, преступление, направленное на изъятие у потенциального преступника имущества и его обращение в пользу нуждающихся, социально-незащищенных слоев населения, так называемый, «казус Юрия Деточкина»), однако экстремизм заведомо более общественно опасен, представляет реальную угрозу для широкого круга лиц и общества в целом.

Соответственно, экстремизм может быть любым крайним (с точки зрения существующих норм общества) поведением человека (потребительский экстремизм, спортивный экстремизм и т.п.). Свою негативную окраску запрещенный законом экстремизм приобретает лишь в ситуации когда, в совокупности, а) ему присуща насильственность (в том числе, в виде призыва к насилию); б) для него характерна противоправность; в) он создает угрозу нарушения (на практике – прямо нарушает) наиболее важные, фундаментальные интересы личность, государства и общества.

Видимо, не каждый противоправный экстремизм должен быть выражен именно в сфере политики (может быть, например, религиозный экстремизм), однако конечной целью экстремистских проявлений неизбежно будет противоправность именно в политической сфере.

¹ См.: Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" (постатейный). М., 2019. С.6.

Полагаем возможным предложить собственное определение экстремизма, которому должно противодействовать государство и общество, в силу которого это система взглядов (принципов, идей), заключающаяся в решении вопросов общественной жизни крайними (экстремальными), с точки зрения существующих общественных норм, насильственными и противоправными способами, создающими значительную реальную угрозу наиболее важным, фундаментальным интересам личности, государства и общества.

Соответственно, экстремистская деятельность – это публичное воплощение экстремистских идей в политической практике как в виде организации и подготовки, так и в форме непосредственного нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан и их коллективов, государства и общества, человечества в целом.

Прокурор, при осуществлении соответствующего надзора, должен воспринимать категории «экстремизм» и «экстремистская деятельность» исключительно в смысле, прямо определенном законодательством о противодействии экстремистской деятельности, то есть, толковать данные термины только формально и ограничительно.

Рассматривая проблематику экстремизма, нельзя не отметить, что в настоящее время в Российской Федерации сформировался необходимый массив законодательства, направленного на противодействие экстремизму, в связи с чем, как мы полагаем, можно уже вести речь о комплексном межотраслевом институте законодательства – законодательства о противодействии экстремистской деятельности.

Фундаментальным законом в указанной части, видимо, следует признать уже упомянутый Федеральный закон "О противодействии экстремистской деятельности" от 25.07.2002 N 114-ФЗ.

Помимо него действуют федеральные законы, обеспечивающие административно-правовую и уголовно-правовую защиту прав и охраняемых законом интересов индивида, государства и общества от экстремистских проявлений, законы о статусе и задачах правоохранительных органов, о порядке осуществления превентивной работы антиэкстремистского характера в молодежной среде, в сфере истории и культуры, деятельности общественных и религиозных организаций и проч.

Существуют также и значимые подзаконные акты, в том числе, имеющие стратегический, программный характер, как, например, утвержденная Указом Президента РФ от 29 мая 2020 г. № 344 "Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года"¹ Стратегия противодействия экстремизму в

¹ СПС «Консультант Плюс»

Российской Федерации до 2025 года – стратегический документ, разработанный в целях обеспечения дальнейшей реализации государственной политики в сфере противодействия экстремизму в Российской Федерации, а также в целях конкретизации положений Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" и Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. N 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации"¹.

В рамках своей компетенции соответствующие нормативные правовые акты, направленные на реализацию положений федерального законодательства о противодействии экстремистской деятельности могут быть приняты на региональном (в субъектах Российской Федерации) и на местном (в муниципальных образованиях) уровнях.

Исторически сложилось так, что одним из наиболее ярких проявлений вражды и нетерпимости был экстремизм, возникший на национальной почве.

Российская Федерация – многонациональное государство и вопрос построения межнациональных отношений на принципе равенства и взаимоуважения является, по существу, основой самой целостности (территориальной, политической и т.п.) российского государства. В связи с указанным обстоятельством, вопросы прокурорского надзора о противодействии экстремистской деятельности и соблюдения законодательства, регулирующего вопросы межнациональных отношений, обычно рассматриваются в комплексе.

В соответствии с п.п. «е» п.4 Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года противодействие экстремизму понимается как деятельность субъектов противодействия экстремизму, направленная на выявление и устранение причин экстремистских проявлений, а также на предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование преступлений экстремистской направленности, минимизацию и (или) ликвидацию их последствий.

Таким образом, в указанной части прокуратурой, в первую очередь, осуществляется надзор за исполнением субъектами противодействия экстремизму законодательства, регламентирующего их деятельность, направленную на выявление и устранение причин экстремистских проявлений, а также на предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование преступлений экстремистской направленности, минимизацию и (или) ликвидацию их последствий.

¹ СПС «Консультант Плюс»

Кроме того, на прокуратуру возложен и надзор за исполнением законов в области государственной национальной политики, в том числе, в части межнациональных отношений, например, таких законов как Федеральный закон "О национально-культурной автономии" от 17.06.1996 N 74-ФЗ¹, Закон РФ "О языках народов Российской Федерации" от 25.10.1991 N 1807-1², Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" от 30.04.1999 N 82-ФЗ³, Федеральный закон "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" от 20.07.2000 N 104-ФЗ⁴ и других.

Логическая взаимосвязь данных законодательных массивов, практики и проблематики их реализации позволяют объединить их в единое направление прокурорского надзора.

Важнейшим этапом исследования подобного рода является определение, во-первых, предмета данной разновидности прокурорского надзора, во-вторых, пределов указанной надзорной деятельности прокурора и, в-третьих, основных направлений надзорной деятельности в указанной предметной области, причем, авторы отмечают, что от определенности в данном вопросе во многом зависит и последующая эффективность самого надзора⁵, его качество и результативность⁶.

По общему правилу, предмет прокурорского надзора – это нарушение законов (отступление от закона) в конкретной сфере, то есть, с одной стороны, это содержание деятельности прокурора (с позиций структуры прокурорской деятельности как деятельности юридической), и, с другой стороны, ее функциональные характеристики⁷. Для надлежащего определения предмета надзора, следовательно, требуется: а) исследовать и определить характер конкретной прокурорской деятельности; б) отграничить от смежных областей ту область общественных отношений, в которых осуществляется такого рода прокурорский надзор, в) обозначить функции прокурора в конкретной сфере и г) согласовать предмет отрасли прокурорского надзора, как с предметами других от-

¹ СПС «Консультант Плюс»

² СПС «Консультант Плюс»

³ СПС «Консультант Плюс»

⁴ СПС «Консультант Плюс»

⁵ См.: Прокурорский надзор: учебник / Под ред. Ю. Е. Винокурова. М.: Юрайт. 2018. С. 116.

⁶ См.: Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск, 2019. С. 140.

⁷ См.: Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник. М.: Зерцало-М, 2018. С. 235.

раслей надзора, так и с прокурорским надзором как важнейшим механизмом гарантий законности в государстве и обществе в целом.

В литературе нет единства мнений относительно предмета прокурорского надзора в исследуемой нами сфере¹, причем, как среди авторов, отождествляющих предмет и объект надзора², так и среди ученых, разделяющих эти понятия³.

Между тем, при всей разности мнений, логика мышления авторов представляется схожей.

В частности, Э.М. Михайлов разделяет объект (предмет, так как автор отождествляет данные понятия) прокурорского надзора о противодействии экстремизму на целевой (обеспечение законности в названной сфере в форме законности правовых актов и общей законности деятельности по их реализации) и видовой (законность конкретных действий антиэкстремистского характера специально на то уполномоченных органов власти), в связи с чем предметная область прокурорского надзора в указанной сфере определяются множественностью нормативно-правовых актов и предлагаемых им подходов к правовому регулированию противодействия экстремизму⁴.

В.А. Чукреев уточняет указанную позицию. Причину специфики исследуемого нами предмета надзора он видит в особых его задачах, обусловленных, в свою очередь, множеством нормативных правовых актов в указанной области и их содержательным разнообразием, регулированием данными актами деятельности многих субъектов противодействия экстремизму⁵.

Приведенные позиции являются основными; их дополняют и успешно развивают другие ученые. С.В. Борисов, например, предлагает следующую логику размышления.

¹ См.об этом: Мариничева А. Ю. О прокурорском противодействии экстремизму // Уголовная юстиция. 2018. № 12. С. 118–121.

² См.: Тагирова Д. Т. Прокурорский надзор в Российской Федерации/ Д.Т. Тагирова, В.Г. Сулейманов // Законность и правопорядок в современном обществе. 2011. № 7. С. 114; Мокина Т. В. Прокурорский надзор за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2013. № 2. С. 13.

³ См.: Винокуров К. Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции: дис. ... канд. юрид. наук/ К.Ю. Винокуров. М., 2005. С. 38.

⁴ См.: Михайлов Э.М. Прокурорская деятельность в сфере противодействия органов исполнительной власти экстремизму и терроризму. Автореф.дисс.канд.юр.наук. – Ростов-на-Дону, 2016. С.18.

⁵ См.: Чукреев В.А. Теоретические и практические аспекты прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности. Автореф.дисс.канд.юр.наук. – Екатеринбург, 2011. С.18.

Прежде всего, общеродовой категорией для надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму является прокурорский надзор за соблюдением Конституции РФ, а также исполнением федеральных законов и законностью правовых актов (ст.ст. 1, 21 и 26 Закона о прокуратуре). Однако для исследуемого нами вида прокурорского надзора свойственны специфические задачи, которые и влекут особенности прокурорского надзора¹. Сами по себе эти особенности определяются следующими факторами: наличием разноплановых правовых норм, которые определяют сферу законодательства по противодействию экстремизму, перечнем органов власти, поднадзорных в этой части прокуратуре, характером функций государственных контролирующих органов в названной сфере, кругом субъектов названных правоотношений, характером информации и правонарушениях экстремистской направленности, исходя из ее правовой и общественно-социальной оценки, полномочиями прокурора в указанной сфере². Схожих позиций придерживаются и некоторые иные авторы³.

Приведенная точка зрения вряд ли может быть принята без отдельных критических замечаний.

Во-первых, «родовым» для надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и законодательства о противодействии экстремизму будет не только надзор за соблюдением федерального законодательства, но и, к примеру, надзор за исполнением законов органами следствия и дознания, органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Во-вторых, тезис о нарушении экстремистскими действиями положений Конституции РФ верен, однако нуждается в некотором уточнении. Бесспорно, противоправные экстремистские проявления способны нарушить конституционные права индивидов. Вместе с тем, мы полагаем, что экстремистские действия связаны более с нарушением порядка реализации тех или иных прав, с их «крайней» реализацией (реализацией в экстремистской форме), даже со злоупотреблением правом. То есть, нарушение положений Конституции РФ может иметь место, но это нарушение – опосредованное. Следовательно, мы,

¹ См.: Борисов С. В. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности. Автореф. канд.юр.наук. – М., 2011. С.11.

² См.: Борисов С.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности. М.: Инфра-М, 2019. С. 229.

³ См., например: Сальников Е.В. Противодействие распространению экстремистских материалов через библиотечные сети // Культура: управление, экономика, право. - 2014. - № 2. - С. 13.

например, можем иметь дело с нарушением реализации права на свободу митингов, шествий, собраний, а это уже не конституционные нормы, а нормы о порядке управления, общественной безопасности и проч.

В-третьих, приведенные С.В. Борисовым факторы, обеспечивающие особенности данной надзорной деятельности, далеко не бесспорны.

В частности, скорее всего, следует говорить не о разноплановых правовых нормах, а об уже сформировавшихся двух институтах законодательства: институте законодательства о межнациональных отношениях и институте законодательства о противодействии экстремизму.

Говоря о перечне поднадзорных органов власти и характере их функций, субъектах названных правоотношений и т.п. мы ведем речь практически об одном и том же. Данные факторы, разумеется, определяют специфику исследуемого нами вида надзора, однако, они достаточно изменчивы и вряд ли их можно отнести именно к факторам, определяющим саму сущность прокурорского надзора такого вида, так как она должна оставаться относительно неизменной некоторое продолжительное время.

Вряд ли будет таким фактором и характер информации о правонарушениях экстремистской направленности (ошибка системной логики: параметры системы (данного вида надзора) не могут по своей сути зависеть от первичных данных для этой системы (информации)), тем более, что прокуроры и должны исходить исключительно из юридической, а не какой-либо общественно-социальной оценки такой информации.

Наша позиция по указанному вопросу основана на следующих основных положениях.

Во-первых, единый родовый объект для надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму отсутствует; соответственно предмет надзора будет комплексным, в том числе, включать в себя элементы надзора за соблюдением федерального законодательства, надзора за следствием, дознанием и ОРД и т.п.

Во-вторых, предмет надзора дуален: это 1) надзор за исполнением законов о межнациональных отношениях и 2) надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремизму (экстремистской деятельности). Мы имеем дело с двумя комплексными институтами законодательства: законодательства о межнациональных отношениях и законодательства об антиэкстремистской деятельности, за исполнением которого и надзирает прокурор.

В-третьих, мы предлагаем рассматривать следующие направления прокурорского надзора за исполнением законов о международных отношениях и противодействии экстремизму:

- надзор за законностью правовых актов в названной сфере, издаваемых любыми поднадзорными субъектами;

- надзор за исполнением законов о международных отношениях и противодействии экстремизму органами власти и местного самоуправления, не обладающих специальными контрольными и правоохранительными полномочиями в указанной сфере;

- надзор за исполнением законов о международных отношениях и противодействии экстремизму органами власти и управления, обладающими контрольными и правоохранительными полномочиями в данной области;

- надзор за исполнением законов о международных отношениях и противодействии экстремизму всеми иными лицами: гражданами и юридическими лицами независимо от организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности, в том числе, религиозными и общественными организациями, политическими партиями и средствами массовой информации.

В-четвертых, специфика прокурорского надзора в исследуемой сфере определяется, по нашему мнению, не столько множественностью нормативных правовых актов или субъектным составом соответствующих правоотношений, сколько особыми целями деятельности поднадзорных субъектов (объектов надзора), а также спецификой полномочий прокурора как в части выявления нарушений законности (в том числе, с позиций информационного обеспечения надзорной деятельности как повода для прокурорской проверки), так и в части последующего применения мер прокурорского реагирования (особый порядок обращения в суд с иском о ликвидации общественной организации или средства массовой информации в связи с их экстремистской деятельностью, использование предупреждения как особой меры прокурорского реагирования и т.п.).

В-пятых, в качестве важнейших составляющих деятельности прокурора на данном направлении помимо собственно надзорной деятельности следует рассматривать осуществление прокуратурой координационной (координация деятельности субъектов противодействия экстремизму¹), правотворческой (анализ законопроектов, реализация

¹ См.: Максуров А.А. Координационная практика органов прокуратуры в области борьбы с преступностью: недостатки и пути повышения эффективности. Научно-методическое пособие. Ярославль. 2004. – С.32.

полномочий по правотворческой инициативе в названной сфере) и информационно-воспитательной (разъяснение в средствах массовой информации отдельных аспектов государственной антиэкстремистской деятельности, участие в формировании установок на правомерное поведение и т.п.) юридической деятельности.

Следует сказать несколько слов и о целях прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму.

Теперь обратимся к целям и задачам прокурорского надзора в указанной сфере.

В обыденном смысле цель – это «предмет стремления, то, что надо, желательно осуществить»¹. «Цель, – пишет Б.Т. Базылев, – есть идеальное, мысленное представление результатов отдельного действия или системы действий (поведения, деятельности) субъекта-человека, социально группы, общества»².

Цель в праве теснейшим образом связана с категорией «задачи», что зачастую приводит к их отождествлению в юридической науке и практике. Так, задача представляется в виде ближайшей, юридически обязательной цели³; совокупности способов, служащих для достижения цели⁴; результатов, достижения которых возможно в настоящем⁵ и пр.

В нашем случае цель определяется общими задачами органов прокуратуры – надзором за законностью, соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Цели прокурорского надзора за соблюдением прав потребителей, видимо, обусловлены общими задачами, которые поставлены перед органами прокуратуры в пунктах 1 и 2 статьи 1 Закона о прокуратуре, с учетом специфики данного вида надзора и конкретного уровня законности в названной сфере. По нашему мнению, мы имеем дело с «деревом целей» прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму.

¹ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. - М., 2003. - С.873.

² См.: Базылев Б.Т. Цели и функции юридической ответственности // Вопросы теории права и государственного строительства. - Томск, 1978. - С.29.

³ См.: Рабинович М.П. О юридической природе целей правовых актов // Правоведение. 1971. - С.28.

⁴ См.: Ченцов Н.В. Государственный интерес в гражданском процессе // Теория и практика субъективных прав и процессуальной формы их защиты: сб. науч. тр. - Тверь, 2019. - С.4.

⁵ См.: Ефимичев С.П., Ефимичев П.С. Задачи предварительного исследования // Журнал российского права. 2006. № 9 - С.83-84.

Первоначальным результатом (траекторной целью) прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму будет принятие мер прокурорского реагирования, в результате чего последующим результатом (промежуточной целью) станет защита прав и интересов физических и юридических лиц, государства и общества и привлечение к ответственности виновных в нарушении его прав и, в качестве конечного результата (главной, основной цели) должны выступить не только восстановление конкретного нарушенного права, но, самое главное, недопущение негативных последствий экстремистских проявлений в будущем, а также и иные итоги позитивного комплексного выполнения правом и государством в лице органа прокуратуры карательной, правозащитной, идеологической, воспитательной и иных функций.

Соответственно, в рамках достижения цели прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму последовательно или одновременно реализуются правозащитная (правоохранительная) и карательная, восстановительная и компенсационная, превентивная и воспитательная, информационная и идеологическая функции, сводимые, в некотором смысле, к аналогичным задачам.

К общим задачам прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму мы относим:

- своевременное принятие мер прокурорского реагирования к опротестованию (оспариванию) всех правовых актов, противоречащих законодательству о межнациональных отношениях и о противодействии экстремизму;
- своевременное реагирование на нарушение прав и охраняемых законом интересов индивидов и их коллективов, государства и общества;
- пресечение правонарушений в названной сфере;
- принятие необходимых и достаточных мер к восстановлению нарушенных прав (в том числе, их неопределенного круга лиц) и компенсация причиненного ущерба виновными лицами;
- привлечение виновных в проявлении экстремизма, нарушении законодательства о межнациональных отношениях к юридической ответственности;
- принятие мер к устранению причин проявления экстремизма и нарушения законодательства о межнациональных отношениях и недопущению таких нарушений (противоправных проявлений) в будущем.

Сугубо практическим целям повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму служит определение его пределов.

Общее мнение здесь таково, что прокурор, при осуществлении надзорной деятельности, не вправе выходить за пределы своих полномочий, принимая на себя некоторые «обязанности» по оперативному управлению поднадзорным объектом, либо подменя поднадзорный объект (орган власти, контролирующий органы) в его взаимоотношениях с третьими лицами (субъектами контроля и т.п.). Прокурор не вмешивается в деятельность поднадзорного объекта до тех пор, пока не видит в его деятельности нарушений закона. Вмешательство в деятельность происходит посредством применения меры прокурорского реагирования. В тех случаях, когда ситуация не терпит отлагательства, либо конкретное действие в отношении третьего лица – подконтрольного субъекта – законодатель прямо возложил на прокурора (направление в суд иска о ликвидации общественной организации и проч.), прокурору приходится вмешиваться и в деятельность этих лиц. Прокурор всегда вправе устанавливать причины и условия, способствовавшие нарушению законности, и применять действия общей и частной профилактики. В любом случае прокурор может вмешиваться лишь в общественные отношения, урегулированные правом, причем исключительно в части выявленных нарушений.

Основным критерием определения пределов (границ) прокурорского вмешательства будет выступать конкретная сфера общественных отношений, урегулированная соответствующим законодательством¹. По нашему мнению, установлению предела прокурорского надзора как раз и будет способствовать соотношение целей и задач прокурорского надзора (применительно к конкретному виду надзора) со сферой общественных отношений, урегулированных тем или иным законодательством.

В теории прокурорского надзора его пределы в исследуемой нами сфере прямо не определены.

Например, Э.М. Михайлов отмечает, что они должны определяться совокупностью критериев, лежащих в сфере антиэкстремистского законодательства. В качестве таковых он указывает перечень поднадзорных объектов, функциональные полномочия контролирующих органов, характер экстремистских правонарушений и законодательные ограничения деятельности самого прокурора².

¹ См.: Басков В. И. Курс прокурорского надзора. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. М: Зерцало-М, 2018. С. 45.

² См.: Михайлов Э.М. Указ.соч., С.17.

С.В. Борисов предлагает две группы критериев для определения пределов прокурорского надзора за исполнением законодательства по противодействию экстремизму и исполнением законов о международных отношениях: общие и частные (сам автор так их не именует, но по представленным им чертам критериев их вполне можно объединить в группы с данными наименованиями). К общим критериям можно отнести, во-первых, характеристику самого законодательства в указанной сфере, во-вторых, функционал полномочий органов государственной власти поднадзорной территории в интересующей нас сфере, в-третьих, перечень поднадзорных объектов, в-четвертых, число субъектов правоотношений в сфере прокурорского надзора за исполнением законов по противодействию экстремизму. К частным критериям можно отнести также содержание конкретных данных о количестве и характере правонарушений экстремистской направленности, исходя из ее оценки самим прокурором¹.

В целом, мы разделяем приведенные выше позиции авторов с некоторыми уточнениями.

Прежде всего, мы полагаем, что существуют пределы прокурорского надзора общего характера, неприменительно к конкретному виду надзора, такие как, принцип невмешательства в деятельность поднадзорного субъекта при отсутствии сведений о нарушении законности, запрет на подмену мерами прокурорского реагирования деятельности контролирующих органов и т.п.). Вряд ли в этой связи целесообразно отдельно выделять в качестве критериев общее состояние законности в сфере противодействия экстремистской деятельности на поднадзорной территории – это текущая характеристика. Само по себе законодательство о международных отношениях и противодействии экстремизму явно не может быть критерием определения предела прокурорского надзора ввиду его обширности и разноплановости; скорее всего, можно вести речь лишь об отдельных нормах и положениях. Функционал полномочий органов государственной власти поднадзорной территории в исследуемой сфере будет, наверное, не критерием определения пределов прокурорского надзора, а фактором, который прокурор должен учитывать при проведении проверочных мероприятий и принятии мер прокурорского реагирования; в целом этот признак относится к свойствам поднадзорных объектов. Непонятно и то, как в принципе, хотя бы теоретически, определить «число субъектов правоотношений в

¹ См.: Борисов С.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности. М.: Инфра-М, 2019. С.121.

сфере прокурорского надзора за исполнением законов по противодействию экстремизму» и зачем вообще это нужно.

В результате, среди пределов прокурорского надзора за исполнением законодательства по противодействию экстремизму и исполнением законов о межнациональных отношениях мы можем определить следующие: 1) полномочия прокурора, в том числе, с учетом специфики названной разновидности прокурорской деятельности, 2) задачи прокурора по данному виду надзора, определенные как законодательством о прокуратуре, так и законодательством о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму, и 3) приблизительный перечень поднадзорных объектов.

1.2. Сущность и развитие прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму

Сущность прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму сложно понять, если не обратить внимания на развитие данного вида надзора. Только таким образом путем можно установить причины его возникновения (включая обособление от других видов надзора по предмету) и обоснованность современной формализации, предсказать актуальность тех или иных направлений данной разновидности надзора в будущем, избежать очевидных недостатков в надзорной деятельности и обеспечить экономии средств государственно-правового воздействия на соответствующие отношения в целом.

История прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму делится на несколько самостоятельных этапов. В юридической литературе такая периодизация отсутствует. Возьмем на себя смелость в рамках настоящей работы предложить собственное видение генезиса прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму.

На первом этапе, который условно можно назвать «советским», длящимся с момента основания Советского государства и до 1991 года, проблема экстремизма как такового перед правоохранительной системой не стояло. Это не означает, разумеется, отсутствия экстремистских, с точки зрения советской государственности, проявлений. Однако такого рода проявления характеризовались не столько экстремистскими, сколько антисоветскими.

Они наказывались в рамках уголовного законодательства и законодательства об административной ответственности, например, в рамках норм об ответственности за антисоветскую агитацию и пропаганду и т.п. Применялись и такие составы как хулиганство, тунеядство и проч.

Экстремизм в молодежной среде был связан, скорее, с общей преступностью, «фанатскими» и другими объединениями. Религиозный экстремизм значительной проблемы пока еще не составлял. Проявления национального экстремизма профилактировали сотрудники КГБ, реальных полномочий по надзору за которыми у прокуратуры не было.

До конца 1980-х годов наличие экстремизма (равно как и терроризма) официально не признавалось, хотя значимые национальные конфликты происходили достаточно часто и, начиная со второй половины 1980-х годов, почти повсеместно. В основном они получали уголовно-правовую оценку (хулиганство, убийство, совершенное на почве национальной или расовой вражды или ненависти и т.п.). В этой части деятельность правоохранительных органов была вполне поднадзорна прокуратуре.

Второй этап (1991–1999 гг.), условно называемый «постсоветским», характеризуется обострением национальных и религиозных конфликтов не только на территории национальных республик в составе бывшего СССР, но уже и в самой Российской Федерации.

Среди наиболее явных и опасных экстремистских проявлений того времени можно назвать сепаратизм, национальный шовинизм, исламский экстремизм и, к концу 1990-х годов, – терроризм на национальной или религиозной почве¹.

Именно в то время сложились первые организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму: Генеральным прокурором России были изданы соответствующие организационно-распорядительные документы, в прокуратурах субъектов Федерации появились должности старших помощников (помощников) прокурора области за исполнением законов о межнациональных отношениях и федеральной безопасностью, надзорная работа перестала быть актом реагирования на ставшие общеизвестными экстремистские проявления, а была поставлена на постоянную основу².

¹ См.: Деятельность органов прокуратуры по борьбе с терроризмом и направления совершенствования законодательства. - М.: Российская криминологическая ассоциация. Академия Генпрокуратуры РФ, 2008. С.76.

² См.: Экстремизм и другие криминальные явления. - М.: Российская криминологическая ассоциация, 2008. С.82.

В данный период прокурорский надзор за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму активно развивался. Развитие шло тремя параллельными путями одновременно: 1) совершенствованием надзора за системой профилактики экстремистских проявлений, а также непосредственным участием прокурора в профилактических мероприятиях такого рода, 2) усилением надзора за расследованием преступлений экстремистской и террористической направленности, убийств на религиозной или национальной почве и 3) систематизацией и формализацией надзора за деятельностью органов юстиции как контролирующих органов, а также религиозных и общественных организаций как потенциальных организаторов экстремистских проявлений. Уже тогда было обращено необходимое внимание на вопросы противодействия экстремистской идеологии, распространение средствами массовой информации, а также в ходе публичных мероприятий, антиобщественных экстремистских идей.

Основной проблемой организации прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму в то время было отсутствие развитой системы законодательства, за исполнением которого необходимо было надзирать. Указанное обстоятельство неизбежно приводило к организационной разобщенности, когда надзор за следствием, дознанием и ОРД осуществляли подразделения по надзору за следствием, вопросы профилактики терроризма и экстремизма попадали в сферу действия отделов (управлений) по надзору за соблюдением федерального законодательства «общего надзора»), вопросами борьбы с проявлениями экстремизма занимались работники, отвечающие за надзор за исполнением законов о несовершеннолетних и т.п. Возникали сложности и в обеспечении надлежащей «внутренней» координации – координации надзорной деятельности соответствующим органом прокуратуры¹.

С позиций сегодняшнего дня видимо нельзя считать, что в то время сложилась полноценная система надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму, что доказали и теракты 1999 года, последующих лет.

На третьем этапе (1999–2016 гг.), который, наверное, можно назвать периодом «становления» прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму, была выстроена современная система прокурорского надзора, которая относительно успешно действует и поныне.

¹ См.: Максуров А.А. Координационная деятельность прокурора. Научно-методическое пособие. Ярославль. 2005. – С.87.

Первоначальные организационные действия в 1999–2000 гг. были хаотичны, так как перед прокуратурой в качестве основной задачи на данном направлении жестко встала проблема организации противодействия терроризму как одному из наиболее жестоких проявлений экстремистской деятельности.

Некоторая упорядоченность в организации данного вида надзора появилась с принятием уже упоминавшегося выше Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности" от 25.07.2002 N 114-ФЗ¹, в развитие норм которого впоследствии были изданы многочисленные подзаконные акты. Одновременно были внесены соответствующие изменения в уголовное законодательство, законодательство об административной ответственности, законодательство о профилактике преступности, законодательство о средствах массовой информации, о религиозных и иных общественных организациях, политических партиях и иных образований, созданных с политическими целями, законы об организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, законодательство о системе контролирующих органов и проч.

Появилось законодательство – значительно уточнился и предмет прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму, направления надзорной деятельности, появилась определенность с поднадзорными объектами и полномочиями прокурора в указанной сфере.

Руководством Генеральной прокуратуры РФ были произведены все необходимые организационно-распорядительные действия, направленные на построение эффективной системы надзора в указанной сфере.

В частности, Генеральным прокурором РФ был издан приказ от 28.11.2007 № 190 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности"², который, в отличие от некоторых предыдущих нормативных правовых актов Генеральной прокуратуры РФ по данному вопросу отличался уже некоторой системностью подхода к осуществлению данного вида надзора.

¹ Федеральный закон "О противодействии экстремистской деятельности" от 25.07.2002 N 114-ФЗ. С изменениями и дополнениями от 27 июля 2006 г., 10 мая, 24 июля 2007 г., 29 апреля 2008 г., 25 декабря 2012 г., 2 июля 2013 г., 28 июня, 21 июля, 31 декабря 2014 г., 8 марта, 23 ноября 2015 г., 28 ноября 2018 г., 2 декабря 2019 г., 31 июля 2020 г. // Российская газета. 30.07.2002. N 138-139; СПС «Консультант Плюс» (для редакций)

² СПС «Консультант Плюс»

Тем не менее, многие вопросы реализации прокурором своих полномочий, получения информации, служащей основанием для производства соответствующей проверки и некоторые другие, остались в названном приказе без внимания.

С этим и было связано то обстоятельство, что спустя всего два года Генеральным прокурором РФ был издан новый приказ по этому вопросу – приказ № 362 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности" от 19 ноября 2009 года¹, в котором были расставлены надзорные приоритеты, определены наиболее значимые объекты для данного вида надзора, указано, каким именно образом осуществлять мониторинг информационных материалов на предмет наличия в них экстремистских высказываний, предложены начальные (исходные) точки для осуществления прокурорского надзора в названной сфере.

Приказом Генерального прокурора РФ № 159 от 16 марта 2016 года «О порядке реализации прокурорами полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими»² были разрешены возникшие на практике актуальные вопросы получения информации о такого рода материалах (собственный мониторинг, информационный обмен с другими органами власти и т.п.), порядке оценки материалов «на экстремизм», материально-правовые и организационно-процессуальные вопросы направления прокурора заявлений в суд о признании таких материалов экстремистскими.

Организационные основы деятельности по данному виду надзора самой Генеральной прокуратуры РФ были отражены в «обновленном» Положении об управлении по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму, утвержденное Генеральным прокурором Российской Федерации в редакции от 13.12.2011³.

Именно в это время прокурорский надзор за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму начал планомерно исследоваться учеными-специалистами в области прокурорской доктрины, по многим актуальным вопросам возникла значимая научная полемика⁴ (в том числе, на страницах официального

¹ СПС «Консультант Плюс»

² СПС «Консультант Плюс»

³ СПС «Консультант Плюс»

⁴ См.: Экстремизм: понятие, система противодействия и прокурорский надзор: методич. пособие / под ред. профессора А.И. Долговой. - М.: Российская криминологическая ассоциация, 2009. С.98.

издания органов прокуратуры – журнала «Законность»¹), была обобщена практика прокурорского надзора данного вида², учеными выработаны объемные рекомендации практикам³. То есть, прокурорский надзор в названной сфере приобрел необходимую научность⁴.

Можно считать, что действенная система противодействия экстремистской деятельности была выстроена именно на этом этапе⁵.

Примерно с 2017 года по настоящее время продолжается четвертый этап развития прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму, этап, который условно можно обозначить как «этап совершенствования» надзорной деятельности прокурора на данном направлении.

По нашему мнению, для современного состояния прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму характерны следующие черты.

Во-первых, некоторое изменение претерпели принципиальные идеи осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму как его стратегические компоненты.

Например, основными функциями данного вида надзора стали карательная и превентивная подфункции охранительной функции.

Сегодня прокуратура больше нацелена не на обеспечение восстановительных и компенсационных процедур (что, разумеется, также находится в фокусе интересов прокурора, однако с чем достаточно успешно справляются и иные органы государственной власти и местного самоуправления, на которых обязанность по деятельности такого рода прямо возложена законов), а на реализацию карательной функции в виде торжества социальной справедливости и функцию общей и

¹ См.: Зайцев, С. Противодействие экстремизму / С. Зайцев // Законность. - 2007. - N 10. С.17-18; Фридинский, С. Противодействие осуществлению экстремистской деятельности // Законность. - 2008. - N 6. С.9-10.

² См.: Долгова, А.И. Проблемы правового регулирования борьбы с экстремизмом и правоприменительной практики / А.И. Долгова, А.Я. Гуськов, Г.Г. Чуганов. - М.: Академия Генпрокуратуры РФ, 2010. С.27.

³ См., например: Прокурорский надзор за исполнением законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии религиозному экстремизму: пособие / Под редакцией доктора юридических наук, профессора В. В. Меркурьева. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – Москва, 2013.

⁴ См.: Экстремизм: социальные, правовые и криминологические проблемы / под ред. А.И. Долговой. - М.: Российская криминологическая ассоциация, 2010. С.66.

⁵ См. об этом подробнее: Макеев А.А. Проблемы совершенствования координационных полномочий прокурора в сфере борьбы с преступностью / Материалы I-й Межрегиональной научно-практической конференции научно-педагогических и практических работников «Наука и общество: проблемы и перспективы развития» - Ярославль, 2014. – С.118-121.

частной превенции, что не менее важно. Последствия реализации экстремистской идеологии в современном глобальном и макровзаимосвязанном мире могут быть поистине ужасающими, в связи с чем именно работа по предупреждению такого рода противоправных проявлений сегодня наиболее важна.

Другой пример. По нашему мнению на данном направлении надзорной деятельности прокурора сегодня происходит консолидация всех предоставленных прокурору возможностей по обеспечению надзора за противодействием экстремизма, что наблюдается на уровне взаимодействия соответствующих структурных подразделений органов прокуратуры между собой, внутренней координацией их деятельности, во взаимном обмене информацией и т.п.

Во-вторых, еще более усилилась связь практики прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму с его научно-обоснованной доктриной, что проявляется даже в таком очевидном примере как еще более жесткая «привязка» определения категории «экстремизм» в прокурорской практике к пониманию содержания данной дефиниции специальным законодательством¹.

Для современной научной доктрины прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму характерны следующие основные моменты.

Прежде всего, научному исследованию подвергнуты уже не только «общие» вопросы организации надзора на данном направлении, но и основные структурные компоненты надзорной юридической технологии в указанной части, например, такие как стратегия и тактика (способы) надзора, надзорная техника (средства надзора), процессуальные формы надзорной деятельности, ее ресурсообеспеченность, эффективность и качество².

Не обойдены вниманием ученых и частные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму, например, такие как вопросы контроля за исполнением требований прокурора, мониторинг информации, содержащей проявления экстремизма, в сети Интернет, специфика реа-

¹ См.: Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (постатейный)/ А.Б. Смушкин. М.: Деловой двор, 2018. С. 45.

² См.: Файзуллин Д.Р. К вопросу о совершенствовании методики надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму и экстремизму // Инновационная экономика и право. 2017. № 2. С. 104.

лизации прокурором своих надзорных полномочий при производстве проверок и другие¹.

Полагаем, что в указанной части вполне возможно и использование зарубежного опыта, например, в части формирования и реализации межведомственных планов противодействия массовым проявлениям экстремизма², борьбы с экстремистской идеологией в молодежной среде³, в условиях нарушения общественного порядка экстремистскими организациями⁴, в ситуациях использования административных механизмов полиции в целях противодействия экстремизму и установлению баланса в межнациональных отношениях и в части контроля за миграцией лиц, потенциально склонных к экстремистским действиям⁵ и т.п.

В-третьих, в самой организации надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму произошли существенные изменения.

Наиболее значимым в данной области мы видим Приказ Генпрокуратуры России от 21.03.2018 N 156 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности"⁶, отменивший некоторые ранее в указанной сфере общественных отношений акты и обобщивший требования Генерального прокурора РФ к нижестоящим прокурорам к реализации ими своих полномочий в сфере надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму.

Среди наиболее значимых, по нашему мнению, положений Приказа отметим следующие.

¹ См.: Файзуллин Д.Р. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности // Совершенствование методологии познания в целях развития науки: сборник статей Международной научно-практической конференции. 2018. С. 178.

² См.: Максуров А.А. Проблемы координации деятельности органов власти при противодействии внутренним и внешним угрозам безопасности в Скандинавии // Военное право. 2018. № 2 (48). – С.36-38.

³ См.: Maksurov A.A. Coordination in legal systems of the countries of Europe. Part I. Монография - М.: Русайнс, 2018 – С.201.

⁴ См.: Максуров А.А. Координация деятельности полиции и органов государственной власти в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: опыт стран Северной Европы // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности»: материалы Всероссийской научно-практической конференции. – М.: Академия управления МВД России, 2017. – С.29-38.

⁵ См.: Максуров А.А. Координация исполнения миграционного законодательства в странах Европы // Правопорядок: история, теория, практика. 2018. № 2 (17) – С.45-48.

⁶ СПС «Консультант Плюс»

Прежде всего, Приказом скоординирована деятельность по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов о международных отношениях и противодействия экстремизму трех управлений Генеральной прокуратуры РФ. Достигнут баланс между надзором за соблюдением федерального законодательства о международных отношениях и противодействии экстремизму и надзором за следствием, дознанием и ОРД. Много внимания уделено деятельности в указанной части Главной военной прокуратуры РФ и нижестоящих прокуроров.

Генеральной прокуратурой РФ выделено три основных поднадзорных объекта: Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, а также их территориальные органы (абз.2 п.2.1. Приказа), хотя в п.2.13. и 2.14. Приказа приоритетные объекты надзора несколько изменены.

Интересно, что акцент в Приказе сделан на профилактику правонарушений в названной сфере (абз.2. п.1 Приказа, абз.1 п.2.1. Приказа), что совершенно правильно, однако не забыты и «традиционное» для данной разновидности прокурорского надзора направления: экстремистская деятельность общественных и религиозных организации, средств массовой информации (п.2.7. Приказа).

В указанной части мы полагаем, что надзор за деятельностью политических партий не менее важен и предлагаем изложить пункт 2.7. Приказа Генпрокуратуры России от 21.03.2018 N 156 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности" в следующей редакции:

«Принимать исчерпывающие меры по выявлению и пресечению экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных некоммерческих организаций, средств массовой информации, *политических партий и объединений, преследующих политические цели.*»

Анализируя текст Приказа, мы видим, что работа нижестоящих прокуроров на данном направлении не только алгоритмизирована, но и поставлена Генеральной прокуратурой РФ на жесткий контроль.

Контроль проявляется в требовании о систематическом обобщении практики, причем не только практики прокурорского надзора, но и уголовно-судебной практики по делам данной категории (п.8 Приказа). В этой связи отметим, что не менее значима и для полноты картины явно должна быть обобщена также и практика привлечения виновных в

экстремистских правонарушениях к административной ответственности и т.п.

Предусмотрены жесткие сроки представления докладных записок (п.п.8–11 Приказа). В ряде случаев установлена периодичность проверок (абз.1 п.2.8. Приказа) и сверок направленной информации (абз.3 п.2.8. Приказа). От нижестоящих прокуроров в случае принятия мер прокурорского реагирования требуется направлять в вышестоящую прокуратуру копии актов прокурорского реагирования и ответов на них (сведений об их исполнении), как это указано в п.3.4. Приказа.

Настоящим Приказом решены многие процедурные вопросы, например, определен порядок обращения в суд с заявлениями о признании информационных материалов экстремистскими (п.2.6. Приказа) или порядок направления в суд исковых заявлений о ликвидации общественных организаций (п.2.7. Приказа).

В целом приказ сконструирован профессионально, явных недостатков юридической техники не усматривается. Он охватывает широкий спектр вопросов организации данного вида надзора. Проблематика прокурорской деятельности на названном направлении отражена достаточно полным образом.

Вместе с тем, положения приказа не всегда конкретны, требования Генерального прокурора РФ иногда выражены даже достаточно банально.

Например, в пункте 2.11. Приказа нижестоящим прокурорам предложено «обеспечить проверку законности и обоснованности всех процессуальных решений о приостановлении предварительного следствия либо прекращении уголовного дела (уголовного преследования)», однако прокуроры и так должны это делать в силу требований других организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ, причем и по другим категориям дел.

В пункте 2.12. Приказа отмечено, что «поддержание государственного обвинения по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности поручать наиболее опытным и квалифицированным работникам. Обеспечить своевременное апелляционное и кассационное обжалование незаконных и необоснованных судебных решений по этим делам», однако этого требуют почти все приказы и указания Генерального прокурора РФ по самым различным категориям дел и выделение дел об экстремизме к некую более значимую, с точки зрения деятельности прокурора по защите прав граждан, юридических лиц и государства, вряд ли необходимо. Требования о своевременности апелляционного и кассационного обжалования также очевидны в от-

ношении любого уголовного дела, по которому обвинение поддерживает прокурор.

Мало внимания уделено в Приказе специфике организации надзора за соблюдением законов о межнациональных отношениях. Недопустимо кратко указано на координирующую роль (и обязанность прокурора) в названной сфере, фрагментарно – о взаимодействии со средствами массовой информации. Ничего не указано о возможностях прокурора в сфере правотворческой инициативы.

Имеются и некоторые более существенные замечания.

В частности, в п.2.3. Приказа предусмотрено «в целях недопущения использования средств массовой информации, сети "Интернет" для осуществления экстремистской деятельности организовать их мониторинг, а также установить постоянное взаимодействие с Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальными подразделениями».

Формулировка данного пункта крайне сомнительна, поскольку не ясно, что значит «организовать мониторинг сети Интернет». Вариантов лишь два: если прокурор требует этого от Роскомнадзора, а для Роскомнадзора требование закона о деятельности такого рода отсутствует или оно сконструировано иным образом, то налицо вмешательство прокуратуры в текущую деятельность Роскомнадзора, что явно выходит за пределы прокурорского надзора; если же прокурор должен организовать мониторинг собственными силами (силами работников прокуратуры), то он вновь выходит за предел прокурорского надзора, подменяя орган государственной власти, выполнения работу за него.

В связи с указанным, предлагаем изложить пункт 2.3. Приказа Генпрокуратуры России от 21.03.2018 N 156 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности" в следующей редакции:

«В целях недопущения использования средств массовой информации и (или) сети "Интернет" для осуществления экстремистской деятельности *систематически проверять организацию их мониторинга в указанных целях уполномоченными на то органами государственной власти*, а также установить постоянное взаимодействие с Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальными подразделениями».

Приказ Генпрокуратуры России от 21.03.2018 N 156 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности" является далеко не единственным организационно-распорядительным документом Генеральной прокура-

туры РФ в отношении исследуемой нами разновидности прокурорского надзора. Происходящие изменения в законодательстве, общественно-политической жизни России неизбежно влекут и соответствующие изменения в стратегии и тактике прокурорского надзора данного вида, что выражается в принятии подзаконных нормативных правовых актов по особым, «точечным» вопросам данного вида надзора.

Среди таких актов следует назвать, например, Указание Генеральной прокуратуры РФ от 21 сентября 2018 г. № 602/27 “Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при выявлении, пресечении, раскрытии и расследовании преступлений экстремистской направленности”¹.

Основными объектами надзора выступают следственные и оперативные подразделения ФСБ России, МВД России, ФСИН России (п.1.1. Указания).

Указание достаточно четко и жестко регламентирует надзорную деятельность прокурора в указанной части, ориентирует прокуроров на оценку правомерности движения материала, например, в части обоснованности его направления по подследственности (п.1.5. Указания), регламентирует производство сверок направленных материалов (п.2.1 Указания), причем предлагаются сокращенные сроки для проверки законности и обоснованности таких решений. Указанием разрешены некоторые вопросы межведомственного взаимодействия, информационного обеспечения деятельности прокурора на данном участке работы, установлены требования к осуществлению квалификации преступлений экстремистской направленности, предложены алгоритмы взаимодействия с экспертным сообществом и т.п.

В целом, текст Указания нацеливает прокуроров на активную наступательную работу в данной сфере.

Вместе с тем, не лишено Указание и некоторых недостатков.

Например, в абз.3 п.1.3. Указания прокурорам предложено выносить по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства в соответствии с установленными уголовно-процессуальным законом полномочиями мотивированное постановление, однако это и так предусмотрено УПК РФ. Явно излишним представляется и обращенное к нижестоящим прокурорам требование пункта 1.7. Указания принимать меры прокурорского реагирования по каждому выявленному факту нарушения законов, так как это и так относиться к обязанностям прокурора в силу норм законодательства о прокуратуре.

¹ СПС «Консультант Плюс»

Очень часто положения Указания неконкретны в части сроков исполнения тех или иных предписаний, например, предлагается «незамедлительно принимать меры к проверке законности решений о направлении материалов по подследственности» (аб.3 п.1.5. Указания) или «обеспечить незамедлительную проверку законности процессуальных решений по каждому сообщению о преступлении экстремистской направленности» (п.1.6. Указания) и т.п., однако как оценить эту «незамедлительность» во временных единицах – не понятно.

Пункт 1.13. Указания не рассматривает блоги, телеграмм-каналы и иные аналогичные информационные ресурсы, периодически распространяющие информацию, в качестве средства массовой информации, что мы полагаем неверным.

Абз.2 п.2.1. Указания предлагает прокурорам на постоянной основе анализировать содержание информационных программ радио, телевидения, электронных средств массовой информации, сведений в сети «Интернет», публикаций в печатных изданиях на предмет наличия в них сведений, указывающих на признаки подготавливаемого, совершенного или совершаемого преступления экстремистской направленности, однако мы полагаем, что такой мониторинг информации осуществляют и специально уполномоченные на то органы, поэтому в ряде случаев может возникнуть проблема выхода прокурора за пределы надзора.

Пункт 1.15 Указания достаточно узко подходит к решению вопроса о публичности призывов, не включая туда представительства граждан и юридических лиц в сети Интернет, в связи с чем полагаем необходимым изложить абзац 2 пункта 1.15. Указания Генеральной прокуратуры РФ от 21 сентября 2018 г. № 602/27 “Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при выявлении, пресечении, раскрытии и расследовании преступлений экстремистской направленности” в следующей редакции:

«Вопрос о публичности призывов должен разрешаться с учетом места, способа, обстановки и других установленных обстоятельств совершенного деяния (обращения к группе людей в общественных местах, на собраниях, митингах, демонстрациях, распространение листовок, вывешивание плакатов, баннеров, распространение обращений путем массовой рассылки сообщений абонентам мобильной связи, *в форме присутствия граждан и юридических лиц в сети Интернет и* и т.п.)).»

Для современного этапа развития прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодей-

ствии экстремизму характерны также внутренние организационные изменения в надзорной структуре самой Генеральной прокуратуры РФ.

Примером такого рода изменений может служить, в частности, утверждение Генеральным прокурором РФ 11.10.2018 Положения об управлении по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму¹, в котором предусмотрены структура управления, его цели, задачи и функции, полномочия и вопросы внутренней организации управления.

Документ достаточно тщательно проработан. К недостаткам данного акта следует отнести разве что отсутствие указаний на порядок и способы взаимодействия данного управления с другими подразделениями Генеральной прокуратуры РФ по отнесенным к его компетенции вопросам.

В-четвертых, все большее значение в сфере данного надзора сегодня приобретают иные функции прокурора, сопряженные с надзорной деятельностью, которые в иных случаях (в отношении других видов надзора) могут в каком-то смысле рассматриваться как второстепенные².

В частности, можно вести речь об отправлении прокурором функции координации деятельности правоохранительных органов в сфере борьбы с проявлениями экстремизма.

В пункте 2.15 Приказа Генпрокуратуры России от 21.03.2018 N 156 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности" нижестоящим прокурорам предложено наиболее актуальные проблемы борьбы с экстремизмом обсуждать на координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов и межведомственных совещаниях, по результатам которых разрабатывать дополнительные меры по обеспечению законности и укреплению правопорядка на данном направлении.

Таким образом, в основном акте, касающемся данного вида надзора, указаны лишь две формы координационного взаимодействия как средства координации, однако ничего не сказано о том, как и в каких случаях использовать эти средства, каким образом планировать

¹ СПС «Консультант Плюс»

² См.: Вишнякова М.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности/ М.В. Вишнякова, С.А. Енцов // Современные проблемы инновационного развития науки: сборник статей Международной научно - практической конференции: в 3 частях. 2017. С. 152.

координационные мероприятия, как организовать сам координационный процесс.

В указанной связи мы считаем безусловно подлежащими изменению (совершенствованию) нормы о координации деятельности органами прокуратуры, которые могут быть применены, в том числе, и для организации согласованной борьбы с правонарушениями экстремистского характера¹.

Подлежат совершенствованию формы координационной деятельности, виды координации. Устойчивые формы координационного регулирования вроде координационного совещания, совместных групп (бригад), обмена информацией и т.п. должны быть и далее формализованы и структурированы². Необходимо установить хотя бы минимальные требования к содержанию и качеству координационных решений. В нормативном порядке должны быть определены процедуры контроля за исполнением согласованных актов, а также вопросы привлечения за неисполнение координационных решений, уклонения должностных лиц от участия в координационном процессе и т.п.³.

Другой важнейшей функцией прокурора в рамках надзора данного вида является, по нашему мнению, функция взаимодействия со средствами массовой информации и обществом.

Нельзя сказать, что руководством Генеральной прокуратуры РФ (равно как и нижестоящими прокурорами) совсем не уделяется внимания организации работы на данном направлении.

Например, пункт 2.16. Приказа Генпрокуратуры России от 21.03.2018 N 156 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности" прямо предлагает нижестоящим прокурорам информировать средства массовой информации и общественность о работе органов прокуратуры по противодействию экстремистской деятельности.

Однако на вопрос можно уже смотреть и несколько шире. Само по себе информирование общества об итогах деятельности прокуратуры на данном направлении, безусловно, будет важным с точки зрения взаимодействия прокуратуры и общества, повышения уровня правовой культуры населения и проч.

¹ См. об этом: Максуров А.А. Координационная юридическая практика: понятие, структуры, функции. Ярославль, 2004. – С.121.

² См.: Максуров А.А. Формы координационного взаимодействия правоохранительных органов в области борьбы с преступностью. Научно-методическое пособие. Ярославль. 2004. – С.46.

³ См.: Максуров А.А. Реализация прокурором координационных полномочий. Научно-методическое пособие. Ярославль. 2004. – С.28.

Вместе с тем, основной задачей такого рода информационной деятельности прокуратуры здесь должны быть общая и частная превенция, поэтому основной упор должен быть сделан все-таки не на «принимаемые меры», а на три взаимосвязанных фактора: 1) суть нарушения, то есть, чем именно нарушены права граждан и юридических лиц, интересы общества и государства в конкретном случае, так как гражданин зачастую не знает в полной мере своих прав, не обладает всей необходимой информацией о порядке защиты интересов государства и общества и даже не всегда верно понимает, в чем же именно состоят эти интересы 2) как гражданину действовать в случае нарушения его прав в таких ситуациях, в том числе, чего ожидать от органов прокуратуры (какие меры правозащиты будут в пределах прокурорских полномочий, а какие вопросы своей защиты гражданин должен решать иным, например, судебным путем), о каких нетерпимых фактах ему необходимо информировать органы правоохраны и т.п. и 3) конкретное наказание, которое было применено к виновным лицам, что позволит ориентировать на необходимость неукоснительного соблюдения прав и охраняемых законом интересов в сфере международных отношений, противодействия экстремизму.

Кроме того, как исследователями, так и практиками обычно забывается такая потенциально очень эффективная разновидность прокурорской деятельности, прямо сопутствующая деятельности надзорной, как участие прокуратуры в процессе правотворчества.

Правотворческая функция прокуратуры достаточно широка и состоит, в том числе, в установлении пробельности в праве и принятии мер к ее устранению и в сфере международных отношений, а также противодействию экстремизму. Пробелы здесь не сводятся к дефектам и, тем более, юридическим ошибкам. Более того, зачастую проблему создает не наличие пробела как такового, а неоправданная конкуренция или коллизийность норм, на что и должен обращать внимание прокурор.

Следует учесть также, что прокурору желательно применять не только механизмы правотворчества (в том числе, путем непосредственного участия в правотворческом процессе), но и интерпретационную юридическую практику, а также практику систематизации права.

На указанные обстоятельства обращали внимание и другие исследователи. Например, М.В. Маматов к задачам практики прокурорского надзора относит, в числе прочего, также и выявление причин и условий, способствующих нарушениям законодательства и принятие мер по их нейтрализации или устранению, в том числе установление

пробелов (дефектов) действующего законодательства, потребностей в нормативном регулировании общественных отношений и принятие мер к их устранению путем обеспечения непосредственного участия прокуратуры в правотворческом процессе¹.

В этой связи, по нашему мнению, Приказ Генпрокуратуры России от 21.03.2018 N 156 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности" следует дополнить пунктом п.2.16.1. следующего содержания, в котором от нижестоящих прокуроров будет потребовано:

«Активно использовать имеющиеся у прокурора полномочия по участию в правотворчестве. Своевременно информировать Генеральную прокуратуру Российской Федерации о необходимости участия в правотворческом процессе на федеральном уровне».

В-пятых, продолжается некоторая «переоценка» соотношения направлений надзорной деятельности прокурора, организации надзорной работы и т.п., обусловленная изменением текущего момента.

Например, очевидно, что в современных условиях более-менее налажена работа органов государственной власти и местного самоуправления, правоохранительных органов по противодействию религиозному экстремизму и экстремизму на религиозной почве. Нарботана и практика прокурорского надзора в указанной области. Надзорные действия и операции прокурора в какой-то степени стандартизированы и формализованы, они оптимизированы с точки зрения эффективности и качества государственно-властного воздействия, обобщены и научно обоснованы, в виде методик проверок «направлены на места».

Между тем, сегодня (как и прежде) остается значительной проблемой прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремизму в молодежной среде. «Оперативные позиции» контролирующих и правоохранительных органов среди молодежи явно слабее, оказать позитивное влияние на молодежь им значительно труднее. У субъектов противодействия экстремизму пока еще не сложилось единого представления о том, каким образом, какими средствами и способами и в какой последовательности действовать, отсутствует комплексность воздействия, не создана эффективная система противодействию молодежному экстремизму.

Соответственно, затруднены и проверочные мероприятия прокурора, понятные алгоритмы такого рода надзорной деятельности в от-

¹ См.: Маматов М.В. Проблемы прокурорского надзора за соблюдением законодательства о правах потребителей. Автореф.дисс.канд.юр.наук. М., 2007. С.10-11.

дельных случаях пока еще отсутствуют. Пример другого уровня – уже в части организации работы «внутри» самой прокуратуры.

Растет количество дел экстремистской направленности, в связи с чем надзор за расследованием уголовных дел, а также их оперативным сопровождением сегодня особо важен и значим¹. Обладает своими особенностями и поддержание прокурорами государственного обвинения в суде по делам о преступлениях экстремистской направленности, причем роль данной деятельности в общем «антиэкстремистском надзорном комплексе» существенно возросла.

В-шестых, прокуратура именно в рамках надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму действует в условиях постоянной проверки соответствия закону правовых актов: следует отметить, что ревизия правовых актов из одномоментной операции превратилась сегодня в текущую составляющую прокурорского надзора, что связано со значительной изменчивостью законодательства о противодействии экстремистской деятельности. При этом проверка (перепроверка) правовых актов производится одновременно на нескольких уровнях: проверяются на соответствие закону правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления, правовые акты контролирующих и правоохранительных органов, правовые акты учреждений и организаций и даже правовые акты

Между тем, следует помнить, что для контролирующих и правоохранительных органов свойственно оформлять свои решения не только приказами и иными организационно-распорядительными документами нормативного характера, но и решениями коллегий (в том числе, коллегий межведомственных – совместного или расширенного заседания коллегий нескольких органов власти) или других совещательных, коллегиальных, координационных органов, что, кстати, характерно и для самой прокуратуры. На практике же прокуроры проверяют данные решения достаточно редко, тем более, что формально они не относятся к категории правовых актов.

В этой связи мы полагаем возможным предложить Генеральному прокурору РФ уточнить в данной части предмет надзора за законностью правовых актов, предложив прокурорам проверять с точки зрения соответствия закону и такие акты-документы, что можно было бы выразить в виде изменения Приказа Генпрокуратуры России от 21.03.2018 N 156 "Об организации прокурорского надзора за исполне-

¹ См.: Ешеров А., Скоба Е. Проблемы квалификации преступлений экстремистской и террористической направленности // Профессионал. - 2012. - № 5(109). - С.16.

нием законов о противодействии экстремистской деятельности", изложив абз.1 п.2.2. Приказа в следующей редакции:

«Осуществлять надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, *а также решения коллегиальных органов или иные организационно-распорядительные документы нормативного характера* в сфере межнациональных отношений и противодействия экстремистской деятельности».

В-седьмых, для современного этапа развития прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму свойственно обнаружение и реализация относительно новых направлений надзора, например, надзор за противодействием экстремизму в сети Интернет¹, о чем подробнее поговорим ниже

Здесь же отметим, что данное направление сегодня является одним из приоритетных, как отметил в своём выступлении на «Правительственном часе» в Государственной Думе Федерального Собрания РФ 8 июня 2016 года Генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка: «в рамках противодействия распространению материалов экстремистской направленности на интернет-ресурсах только за 2,5 года по требованиям Генеральной прокуратуры РФ во внесудебном порядке Роскомнадзором заблокирован доступ более чем к 1 тысяче интернет-страниц, с 10 тысяч ресурсов противозаконные сведения удалены»².

¹ См.: Абрегов Т.А. Об особенностях надзорной деятельности по пресечению распространения материалов экстремистского характера в сети Интернет // Прокурор. 2016. № 4. С. 49.

² См.: Генеральная прокуратура Российской Федерации. Выступление Генерального прокурора РФ на «Правительственном часе» в Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Выступление Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на «Правительственном часе» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Выступление Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на «Правительственном часе» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Выступление Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на «Правительственном часе» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации // <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1091254/>

Глава 2. Особенности прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму

2.1. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности

Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности осуществляется на основании исследованных нами выше нормативных правовых актов, в том числе, правовых актов Генеральной прокуратуры РФ. Его особенности обусловлены, по нашему мнению, тремя группами факторов.

Во-первых, это специфика предмета надзора, включая особый круг поднадзорных объектов и некоторые нетипичные для других видов надзора полномочия прокурора. Выше мы определили предмет надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности, его цели и задачи, пределы осуществления.

Во-вторых, прокурорский надзор в указанной сфере характеризуется особыми тактикой и методикой надзорной работы. В-третьих, данные методические основы различны в силу различия самих направлений надзора. На указанных вопросах остановимся подробнее в данной части работы.

Прежде всего, рассмотрим организацию работы прокурора в данной сфере, а затем и общую методику и тактику производства прокурорских проверок исполнения законов о противодействии экстремистской деятельности.

Изначально надзор за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности должен быть организован на основе правильных мероприятий стратегического характера, порядок которых полагаем примерно следующим.

На первом этапе осуществляется прогнозирование ситуации. На основании прогноза ставятся цели как будущий результат (второй этап). На третьем этапе происходит планирование конкретных путей достижения целей, в том числе, и путем программирования будущей надзорной деятельности.

Прогноз – всякое конкретное предсказание, суждение о вероятном состоянии или развитии какого-либо явления в будущем, ос-

нованное на специальном исследовании заключение о предстоящем развитии и исходе чего-либо¹, а прогнозирование – специальные исследования конкретных перспектив развития какого-либо явления².

Прогнозирование позволяет прокурору в условиях реальной действительности реализовывать свои полномочия, объективно и обоснованно подходить к распределению сил и средств участников надзорной деятельности в указанной сфере. В интересах внутриведомственной координации органах прокуратуры можно прогнозировать развитие отдельных элементов надзорной деятельности, тенденции которых существенны для будущего. При необходимости возможно прогнозирование тенденций тех или иных отношений и в целом по городу (району), субъекту Федерации, Российской Федерации. Одним из доступных методов прогнозирования может выступать метод экспертных оценок. Его сущность заключается в том, что представители экспертного сообщества, обладающие соответствующими знаниями и опытом, высказывают суждения о состоянии дел с экстремистскими проявлениями в обществе, обстоятельствах, этому способствующих и препятствующих, которые при совпадении принимаются за истинность прогноза и учитываются при разработке планов согласованных надзорных мероприятий. Оценку прогнозам дают непосредственно при проведении конкретного проверочного мероприятия. Целесообразно прогнозировать также саму результативность конкретных надзорных мероприятий. На основе анализа информации вырабатываются предписания, которые являются основой как для постановки целей, так и для планирования дальнейшей надзорной деятельности в сфере действия законов о противодействии экстремистской деятельности. Понятно, что без наличия надежных прогнозов разработка эффективных надзорных решений затруднена и напоминает действия человека, движущегося вслепую.

С учетом поступающей информации должно быть обеспечено перспективное планирование надзорной и связанной с надзорной деятельности. Планирование осуществляется на пяти уровнях.

На первом уровне – это планы работы органа прокуратуры в целом, в который органично встраиваются проверочные мероприятия в сфере исполнения законодательства о противодействии экстремизму.

Планы основных мероприятий, в зависимости от сложившейся практики, могут составляться на год, полугодие либо квартал. В каждом регионе устанавливаются единообразные подходы к соблюдению

¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Словарь русского языка. М., 2019. - С.607.

² Новейший словарь иностранных слов и выражений. Минск, 2020. - С.659.

сроков планирования этой деятельности путем направления на места необходимых указаний и рекомендаций.

Для управлений и отделов в рамках Главного управления Генеральной прокуратуры РФ по надзору за исполнением федерального законодательства, в прокуратурах субъектов Российской Федерации, видимо, наиболее оптимальным является планирование на полугодие. В компетентных органах с небольшим составом коллектива (районные и городские, межрайонные прокуратуры) планы могут составляться на квартал.

На втором (факультативном) уровне возможна разработка планов дальнейшей деятельности специализированных групп или иных подразделений органов прокуратуры, отвечающих, в числе прочего, за вопросы надзора за исполнением законов о противодействии экстремизму (планы работы отделов и управлений, специализированных групп).

Третий уровень – это планы конкретных проверочных мероприятий соблюдения законодательства о противодействии экстремистской деятельности в той или иной организации (органе власти) как инструмент программирования реализации прокурором своих проверочных полномочий.

В качестве факультативного могут быть рассмотрены и планы четвертого уровня, а именно, планы, связанные с осуществлением надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремизму не прямо, но опосредованно.

Например, это может быть план работы конкретного органа прокуратуры по взаимодействию со средствами массовой информации, в котором предложено и выступление по вопросу расследования преступлений экстремистской направленности самого прокурора района или его помощника на местном телевидении. Или же таким может быть план участия в правотворческой деятельности, где прокуратура области (иного субъекта Федерации) вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации свои соображения, в том числе, при наличии права на законодательную инициативу – и в виде законопроекта – по вопросам, связанным с реализацией положений законодательства о противодействии экстремизму.

На пятом уровне можно рассматривать планы согласованной, совместной с другими органами государственно-властной деятельности по обеспечению исполнения законов о противодействии экстремистской деятельности. По сути, это планы координационной деятельности.

По нашему мнению, неременным условием планирования координационной деятельности прокурора является включение в план наиболее актуальных вопросов, требующих согласованных совместных действий органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам антиэкстремистской деятельности. Планировать целесообразно только такие мероприятия, которые реально выполнимы наличными силами и средствами указанных органов. Планами координационной деятельности не должны охватываться мероприятия, являющиеся исключительной компетенцией того или иного органа либо вообще выходящие за пределы их полномочий¹.

Процедура формирования таких планов имеет несколько этапов. Организующая роль в этой работе принадлежит координирующему субъекту, поэтому особенно важно, чтобы руководитель данного органа выделили для целей осуществления планирования наиболее подготовленных работников. Кстати сказать, еще Н.А. Гредескул отмечал, что «хорошее исполнение возможно только когда к нему призываются надлежащие исполнители»².

На первом и последующих этапах осуществляются следующие организационные мероприятия.

Координирующий субъект за месяц – полтора до истечения сроков планового периода истребует от руководителей координируемых субъектов своего уровня предложения для включения в план координационных мероприятий на предстоящий период. Поступление предложений из правоохранительных органов контролируется секретариатом координирующего субъекта. Предложения руководителей координируемых субъектов для включения в проект плана должны быть обоснованными, отражать вопросы, подлежащие рассмотрению на координационных совещаниях, и другие координационные мероприятия. Одновременно указываются предполагаемые сроки их исполнения, органы, ответственные за подготовку вопроса для рассмотрения и исполнение других мероприятий, предполагаемые результаты исполнения (справки, аналитические информации, обзоры, обобщения и т.п.). При включении в число соисполнителей представителей других органов планируемые мероприятия согласуются с ними. Предложения по проекту плана представляются к установленному сроку на имя руководителя координирующего субъекта за подписью руководителя соответствующего координируемого органа.

¹ См.: Максуров А.А. Координационная юридическая практика: вопросы повышения эффективности. Ярославль, 2005. – С.123.

² Гредескул Н.А. К учению об осуществлении права. – Харьков, 1900. - С.68.

Секретариат координирующего субъекта на основании поступивших предложений готовит проект плана координационных мероприятий, о чем докладывается руководителю координирующего субъекта, и направляет его на согласование с руководителями координируемых субъектов.

Проект плана прорабатывается в каждом субъекте координации, при необходимости вносятся дополнения и замечания, которые должны быть мотивированы, и вместе с проектом плана возвращены в секретариат. При отсутствии замечаний проект плана визируется руководителем соответствующего координируемого субъекта. Согласованный проект плана дорабатывается секретариатом с учетом поступивших предложений и замечаний и представляется на подпись руководителю координирующего субъекта¹.

Утвержденный план подписывается всеми координируемыми субъектами. Организационные вопросы согласования проекта плана и его подписания решают на местах члены секретариата. Подписанный всеми координируемыми субъектами план безотлагательно направляется руководителям координируемых субъектов для организации исполнения.

В то же время, нельзя забывать, что план – лишь инструмент и его неукоснительное исполнение – не самоцель. Коррективы в план могут быть внесены по решению руководителя координирующего субъекта на основании мотивированного ходатайства одного из руководителей координируемых субъектов. План координационных мероприятий должен поступить координируемым субъектам не позднее наступления срока начала его исполнения.

На наш взгляд, фиксация обязательной формы плана координационных мероприятий вряд ли целесообразна, в каждом случае к форме составления планов следует подходить индивидуально. Однако план должен содержать следующие сведения: порядковый номер мероприятия, юридически грамотное наименование мероприятия, сроки исполнения, ответственные за исполнение должностные лица и примечания, в которых делаются отметки об исполнении с указанием срока соответствующих документов и места их хранения. Планами могут предусматриваться мероприятия о ходе реализации постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти и органов власти субъек-

¹ См.: Максуров А.А. Эффективность координационной практики. Ярославль. 2005. – С.115.

ектов Федерации, федеральных и региональных программ и т.п. в части законодательства о противодействии экстремизму.

Любые планы надзорной деятельности прокуратуры строятся на результате оценки и анализа информации о состоянии законности в указанной сфере.

Информация уже достаточно давно рассматривается как ресурс для самых различных видов социальной деятельности, в числе которых и государственное управление. Для характеристики роли информации в государственном управлении следует обратить внимание на то, что она одновременно выступает в нескольких качествах. С одной стороны, информация необходима для осуществления качественного управления любой сферой общественной жизни, т.е. она является особым ресурсом государственного управления¹. С другой стороны, деятельность в сфере информации, как и любой другой социальный процесс, является объектом государственного управления и существует установленный законодательством круг субъектов, которые это управление осуществляют. Кроме того, многие ученые отмечают, что правовые акты и иные решения, принимаемые органами власти, являются информацией особого вида, т.е. процесс управления понимается как частично или полностью информационный², а информация оценивается как результат деятельности органов власти. И наконец, в настоящее время в ряде исследований выделяется информация как средство управляющего воздействия на социальный процесс³.

Будучи особым ресурсом государственного управления, информация одновременно является и его объектом, результатом и даже средством управления.

Существо анализа информации выражается в обобщении и оценке следующих показателей и характеристик: уровень, структура, динамика, причины и условия, иные показатели деятельности. В зависимости от направления исследования возможны следующие виды аналитической работы: общий анализ состояния законности в сфере антиэкстремистской деятельности в Российской Федерации, субъекте Федера-

¹ См., например: Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. - М., 1984. - С. 114 - 133.

² См.: Кудрявцев Ю.В. Нормы права как социальная информация. - М., 1989. С.123; Тихомиров Ю.А. Публичное право. - М., 2019. С. 198 - 199.

³ См.: Кульба В.В., Малюгин В.Д., Шубин А.Н., Вус М.А. Введение в информационное управление: Учебно-методическое издание. СПб., 2018. С. 13 - 14; Лопатин В.Н. Концепция развития законодательства в сфере обеспечения информационной безопасности РФ (проект). - М., 2019. С. 113 - 121; Цыгичко В.Н., Смолян Г.Л., Черешкин Д.С. Информационное оружие как геополитический фактор и инструмент силовой политики. - М., 2017. С. 7 - 18.

ции, на территории муниципального образования; обзоры о работе органов государственной власти и местного самоуправления по соответствующим направлениям их деятельности; анализ состояния законности в данной области на отдельных крупных объектах, вроде общественной организации с широкой филиальной сетью; обобщение правоприменительной практики по отдельным сферам правовых отношений в области борьбы с экстремизмом и другие.

Аналитическая работа – достаточно сложный и кропотливый процесс, занимающий немало времени. Вот почему сбор сведений и подготовку анализа по конкретному направлению работы целесообразно поручать создаваемой для этих целей межведомственной рабочей группе. Участники рабочей группы разрабатывают единый подход к сбору, накоплению и обработке соответствующей информации и готовят итоговый документ в виде аналитического обзора по рассматриваемому вопросу, который доводится до сведения координирующего и координируемых субъектов. При наличии постоянно действующих межведомственных рабочих групп эти вопросы разрешаются ими, однако с точки зрения привлечения трудовых ресурсов такое возможно лишь на уровне прокуратур субъектов Российской Федерации.

В ходе планирования самой аналитической работы следует тщательно продумать круг вопросов, подлежащих изучению, и направленность исследования. Программа обобщения должна быть заранее разработана с участием рабочей группы, согласована и своевременно вручена лицам, которые будут проводить эту работу. Необходимо определить объем материала, подлежащего изучению, наметить методику исследования, распределить обязанности между участниками аналитической работы¹.

Качественная информационно-аналитическая работа позволяет определить приоритетные направления деятельности, выявлять отрицательные тенденции, возникающие в правоприменительной практике, намечать конкретные цели и предполагаемые результаты проверочных мероприятий.

Для того чтобы информация стала предметом аналитической работы в органе прокуратуры, ее необходимо получить. В этой связи прокурору следует установить необходимые деловые контакты с органами и учреждениями (должностными лицами) – источниками (носителями) соответствующей информации, а также наладить путем офи-

¹ См.: Кокунова С.Д. Координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров // Наркоконтроль, 2006, № 4. – С.12.

циального запроса периодическое (систематическое) получение информации из соответствующего источника.

Эффективное информационное обеспечение надзорной деятельности, в том числе, в части планирования, невозможно без четкого понимания, какой источник (как правило, все-таки, это орган власти) какой именно информацией обладает.

При непосредственной подготовке к проведению проверки исполнения законодательства о противодействии экстремистской деятельности обычно решаются следующие задачи.

Во-первых, это определение правовой базы, которая регулирует правоотношения в данной сфере.

Во-вторых, необходимо изучение Приказов и Указаний Генерального прокурора Российской Федерации, результатов обобщения положительной практики работы в данной области

В-третьих, проверке предшествует само определение предмета проверки. Подход к определению предмета проверки исполнения законодательства о противодействии экстремизму может быть традиционным. Для любой проверки предмет должен составлять часть предмета надзора в соответствующем направлении деятельности. С учетом того что предмет надзора в данном направлении носит комплексный характер, предмет конкретной проверки также может носить комплексный характер. В любом случае, прокурорам следует исходить из того, что предмет надзора включает соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; а также соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

В-четвертых, прокурор определяет объект проверки.

Например, часто проверки исполнения законодательства о противодействии экстремистской деятельности проводятся в образовательных учреждениях. Кроме того, объекты проверки могут быть определены

исходя из содержания материалов экстремистской направленности, размещенных на различных интернет-ресурсах. Вместе с тем не следует забывать, что в соответствии с п. 2.1 Приказа Генерального прокурора РФ N 156 прокуроры на основе результатов анализа состояния законности должны систематически проводить проверки соблюдения указанного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и их должностными лицами. Соответственно, указанные органы также могут выступать объектами проверок.

Особое внимание должно уделяться проверке исполнения требований закона в деятельности МВД РФ, Министерства юстиции РФ, Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и их территориальных органов (п. 2.2 Приказа Генерального прокурора РФ N 156).

В-пятых, с практической точки зрения важно установление круга иных лиц, чья деятельность подлежит оценке, что обычно особой сложности не вызывает.

В-шестых, решаются организационные моменты, например, в части определения времени и места проведения проверки. Изначально следует определить, возможно ли проведение проверки вообще без выезда на объект (объекты) проверки. Достаточно часто встречаются случаи, когда вся необходимая прокурору информация может быть получена без такого выезда или когда необходимая информация размещена на официальных сайтах соответствующих органов и организаций, на различных интернет-ресурсах и т.д. В таком случае время начала и продолжительность проверки будут обусловлены объемом документов (иной информации), подлежащих изучению.

При необходимости проведения проверки непосредственно с выездом на соответствующие объекты место и время проведения проверки определяются в зависимости от ряда обстоятельств: места нахождения и режима работы соответствующего органа или организации, загруженности самого прокурорского работника и т.д. В любом случае, время начала проверки следует определять исходя из того, имеются ли обстоятельства, не терпящие отлагательства, а также с учетом требований закона (п. 4 – 5 ст. 21 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации")

В-седьмых, происходит определение целей проверки по результатам предшествующей информационно-аналитической работы.

В-восьмых, целесообразным будет формулирование задач, которые необходимо решить для достижения поставленных целей.

В-девятых, зачастую полезно уточнение перечня документов и информации, которые подлежат изучению. К источникам информации о состоянии законности в сфере противодействия экстремистской деятельности и терроризму относятся следующие документы и материалы: нормативные правовые акты органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, регулирующие вопросы, отнесенные к их компетенции в сфере межнациональных отношений, противодействия экстремизму и терроризму; материалы проверок, проведенных контролирующими органами; информация, размещаемая на официальных сайтах контролирующих органов в сети Интернет; информация ежедневных оперативных сводок ОВД; результаты анализа жалоб, поступивших в прокуратуру, а также в органы государственной власти; сообщения СМИ (периодическая печать, радио, телевидение, интернет-ресурсы); материалы прокурорских проверок, дел об административных правонарушениях, уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел.

Наконец, в-десятых, нужно решить вопрос о привлечении к проверке специалистов, постановка вопросов, которые им надлежит разрешить. Достаточно часто при проведении проверки возникают вопросы, связанные с необходимостью оценки выявленных материалов с признаками экстремистских.

Следует помнить, что успешность и эффективность прокурорской проверки исполнения законов и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в сфере противодействия экстремистской деятельности во многом обуславливаются тем, насколько правильно и полно определен перечень вопросов, подлежащих выяснению. С учетом особенностей нарушений законодательства о противодействии экстремизму в число вопросов, подлежащих изучению, следует включать вопросы: связанные с оценкой полноты и правильности осуществления деятельности соответствующим органом, организацией в пределах, предоставленных законом полномочий с учетом целей и задач (уставных в том числе); связанные с определением круга лиц, правам и законным интересам которых уже причинен или может быть причинен вред; связанные с определением круга органов, организаций и должностных лиц, допустивших нарушения либо причастных к таким нарушениям, и т. д.

Поскольку часто нарушения законодательства о противодействии экстремистской деятельности и терроризму связаны с обнаружением материалов с признаками экстремистских (в том числе и на различных интернет-ресурсах), то самостоятельный блок вопросов должен быть связан с изучением и оценкой указанных материалов.

Так, прежде всего, следует проверить, включены ли они уже в Федеральный список экстремистских материалов, который размещен на официальном сайте Министерства юстиции РФ. Если нет, то имеются ли основания для обращения в суд для решения вопроса о признании их экстремистскими и какие мероприятия необходимо провести для обоснования того или иного решения.

Результаты обобщения материалов прокурорской практики свидетельствуют о том, что к числу наиболее типичных нарушений, выявляемых в ходе проверок исполнения законодательства о противодействии экстремистской деятельности, необходимо относить следующие.

Например, проверкой прокуратуры Тюменской области установлено, что на территории Ишимского муниципального района Тюменской области в 2015 году реализовывалась комплексная муниципальная программа «Основные направления деятельности по реализации государственной политики в сферах национальных, государственно-конфессиональных, общественно-политических отношений и профилактика экстремистских проявлений в Ишимском муниципальном районе», однако деятельность 22 сельских поселений Ишимского муниципального района Тюменской области при формировании системы профилактики экстремизма, предупреждения межнациональных конфликтов в муниципальной целевой программе не отражена. В целом, финансирование программы не обеспечено, а большинство запланированных мероприятий не выполнено¹.

Недостаточная активность деятельности территориального управления Роскомнадзора выявлена прокуратурой Камчатского края, в результате чего прокурор потребовал принятия дополнительных организационных и практических мер по выявлению и фиксации нарушений, связанных с распространением в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информации экстремистской направленности².

Прокуратурой республики Татарстан совместно с органами ФСБ России была создана экспериментальная глобальная система поиска запрещённой информации – информационно-аналитический комплекс «Система противодействия правонарушениям в Интернете I.C.M.» (IllegalContentManager). Используя возможности этой поисковой системы, только с июля по декабрь 2015 года по требованию прокурату-

¹ См.: Официальное сообщение прокуратуры Тюменской области // <http://proctmo.ru/media/uploads/proc-nadzor-2-2017.pdf>

² См.: Прокурор разъясняет: роль органов прокуратуры в профилактике экстремизма, проявляющегося на национальной и религиозной почве // <https://kamprok.ru>

ры удалось заблокировать 1467 интернет-страниц с запрещённым контентом, часть из которого включена Роскомнадзором в Единый реестр запрещённых сайтов¹.

Межрайонной прокуратурой ЦАО г.Москвы в Хамовнический районный суд направлены иски о признании бездействия должностных лиц образовательных учреждений, выразившееся в отсутствии на компьютерах функционирующей системы фильтрации, позволяющей учащимся посещать различные сайты, не связанные с образовательным процессом, в том числе экстремистского и террористического характера, а также к информации, пропагандирующей насилие и жестокость, антиобщественное поведение, незаконным, и обязании обеспечить компьютеры, расположенные в компьютерном классе данного учреждения функционирующей системой фильтрации².

Таким образом, особенности прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремизму обусловлены, по нашему мнению, тремя группами факторов. Во-первых, это специфика предмета надзора, включая особый круг поднадзорных объектов и некоторые нетипичные для других видов надзора полномочия прокурора. Во-вторых, прокурорский надзор в указанной сфере характеризуется особыми тактикой и методикой надзорной работы. В-третьих, данные методические основы различны в силу различия самих направлений надзора.

В работе предложены порядок организации надзора в указанной сфере, тактика и методика прокурорской проверки исполнения законодательства о противодействии экстремизму.

2.2. Прокурорский надзор и межнациональные отношения в Российской Федерации

Надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремизму как один из наиболее важных и значимых сегодня несколько «оставил в тени» надзор за исполнением законов о межнациональных отношениях, хотя данная разновидность надзора и является исторически более ранней.

¹ См.: Генеральная прокуратура Российской Федерации. Прокуратура Татарстана реализует республиканский проект по противодействию правонарушениям в сети Интернет // <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-999744/>

² См.: Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности и терроризму // <https://cao.mos.ru/presscenter/news/detail/743779.html>

Несмотря на явную близость предметов, соотношение данных видов надзора непростое: как известно, далеко не каждое экстремистское проявление вызвано конфликтами на национальной почве и, одновременно, надзор за исполнением законов о межнациональных отношениях не всегда связан именно с негативным проявлением приоритета или умалением какой-либо национальности, причем именно в экстремистской форме. Если надзор за исполнением законов о противодействии экстремизму изначально имеет дело с неким экстремумом, публичной (как правило, насильственной и с политическими целями) крайностью, то надзор за исполнением законов о межнациональных отношениях вовсе не обязательно связан именно с девиантным поведением: хотя основным назначением исполнения законов о межнациональных отношениях все-таки является именно предотвращение конфликтов на национальной почве, однако само по себе законодательство о национальных отношениях (и, соответственно, надзор за его исполнением) шире, нежели только лишь превентивный механизм.

Законодательство о межнациональных отношениях в Российской Федерации особо значимо, сравнительно со многими другими странами, поскольку по подсчетам отдельных специалистов помимо русского населения в Российской Федерации проживают народы еще более 160 национальностей¹, что находит свое отражение, в том числе, в реализации принципа федеративности в государственном устройстве России. Именно многонациональный народ России признан носителем государственного суверенитета в ч.1 ст.3 Конституции Российской Федерации. Само федеративное устройство Российской Федерации основано, в числе прочего, и на принципе равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации (ч.3 ст.5 Конституции РФ).

Закон не в силах заставить людей менять свои внутренние убеждения и методами прокурорского реагирования представителей одной национальности не побудить «полюбить» представителей другой, однако закон требует от граждан проявлять терпимость в своих национальных убеждениях, а вот антиподом, обратной стороной данного принципа является национальная нетерпимость. Мы не видим нарушения этого принципа среди лиц одной национальности, однако он может иметь место при столкновении реальных или мнимых интересов лиц разной национальности.

¹ См.: Дубровин Ю.Д. О государственном регулировании межнациональных отношений в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. N 2. С.18.

Таким образом, мы можем выделить следующие направления надзора (субпредметы) в рамках надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях.

В первую очередь, это надзор за исполнением законов о равенстве наций и народов, населяющих территорию Российской Федерации, причем этот субпредмет надзора следует рассматривать одновременно в двух равнозначных аспектах: в контексте равенства наций и народов, населяющих территорию Российской Федерации в целом, и с точки зрения равенства прав индивидов – представителей конкретных национальностей, с учетом приоритета прав человека в понимании ст.2, ст.17 и ч.2 ст.19 Конституции Российской Федерации.

В ч.1 ст.68 Конституции РФ русский народ признан государствообразующим народом, однако одновременно подчеркнуто, что все народы России входят в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации.

В настоящее время практики отмечают увеличение числа случаев проявления межнациональной неприязни, перерастающих в массовые протестные акции, на которых были оглашены и националистические лозунги¹.

В указанной части правовой основой для формирования предмета прокурорского надзора являются нормы Конституции Российской Федерации о национальном равенстве, нормы международного права, федеральных законов (регулирующих вопросы гражданства, прав национальных меньшинств и проч.), концепции государственной национальной политики, выражающейся, например, в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года², подзаконные нормативные акты и т.п.

Принципиально перечень поднадзорных объектов и основная тактика и методика надзора не меняются и остаются теми же, что и при производстве проверок исполнения законодательства о противодействии экстремизму. Это органы государственной власти, включая органы контроля и правоохранительные органы, например, органы внутренних дел, религиозные (зачастую национальные конфликты в перво-

¹ "Предупреждение межнациональных конфликтов - стратегически важная задача государства" (интервью с начальником управления по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму Генеральной прокуратуры Российской Федерации Ю.П. Хохловым) // Прокурор. 2014. N 1. С. 42 - 47.

² Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. N 1666 "О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года" (с изменениями и дополнениями) // СПС «Консультант Плюс»

основе своей имеют и религиозные разногласия, «подогреваются» в своей динамике лидерами религиозных конфессий), общественные организации и т.п.

Однако на практике перечень субъектов значительно расширяется. Например, в него включается Федеральное агентство по делам национальностей¹, которое, в соответствии с Положением об агентстве, не только реализует государственную национальную политику, но и является органом государственного контроля в названной сфере². Органы исполнительной власти со схожими функциями присутствуют и в национальных регионах России, например, в Удмуртии действует Министерство национальной политики Удмуртской Республики³ и т.п., которые выполняют схожие функции.

В таких органах власти проверяются вопросы фактической реализации программ национальной политики, законность расходования бюджетных средств, выделенных на эти цели и т.п.

Помимо обычных для надзора за исполнением законов о противодействии экстремизму субнаправлений надзора, здесь дополнительно можно выделить следующие перспективные, на наш взгляд, направления.

Во-первых, это надзор за деятельностью органов внутренних дел, в том числе, «низового», наиболее близкого к населению звена органов внутренних дел – участковых уполномоченных полиции, поскольку с одной стороны, именно на участковых возложены обязанности по профилактике националистических настроений, а, с другой стороны, именно участковые уполномоченные полиции зачастую обладают значительной полнотой информации по данному вопросу на закрепленном за ними участке. Во-вторых, целесообразно усилить практическую работу и обеспечить текущее взаимодействие с региональными и местными национальными организациями – диаспорами, землячествами и проч. В-третьих, руководство Генеральной прокуратуры РФ, в частности, отраслевого управления, совершенно справедливо отмечает, что чаще всего национальные конфликты возникают на бытовой почве⁴, в связи с изначальными бытовыми конфликтами, напри-

¹ <http://fadn.gov.ru/>

² <http://fadn.gov.ru/agency/polozhenie-ob-agentstve>

³ <https://minnac.ru/ministerstvo/polozheniya/>

⁴ "Предупреждение межнациональных конфликтов - стратегически важная задача государства" (интервью с начальником управления по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействию экстремизму и терроризму Генеральной прокуратуры Российской Федерации Ю.П. Хохловым) // Прокурор. 2014. N 1. С. 42 - 47.

мер, конфликт в результате ДТП водителей разных национальностей, конфликты при совместном пользовании имуществом, при совместной работе или учебе, соседском проживании и другие. Если эти бытовые конфликты имеют хоть какую-то юридическую составляющую и способны быть подвергнуты правовой оценке хотя бы в части – прокурору необходимо это сделать для ликвидации зародыша национального конфликта – конфликта бытового.

Помимо указанного, основного направления надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях, следует выделить, по нашему мнению, не менее трех перспективных и значимых направлений надзора, работа на каждом из которых будет способствовать достижению основной задачи – недопущению конфликтов на национальной почве.

Прежде всего, это организация надзорной работы по противодействию национальному сепаратизму. Национальный сепаратизм, который часто является реакцией на не получившие правовой оценки проявления национального шовинизма, что, впрочем, не оправдывает само его существование, сегодня может стать основой нарушения территориальной целостности российского государства, в чем и состоит его крайняя опасность.

Зачастую сепаратизм зиждется на праве народа, узком и неверном понимании права нации на самоопределение и проч. В этом вопросе прокурор должен четко разбираться и иметь представление не только о внутригосударственных запретах сепаратизма, но и о международных нормах права в указанной связи.

Право народа – это отдельное от прав человека и прав государств право личностей как объективированной общности. Оно понимается и защищается и международным правом, которое требует от государства в виде императива уважать свой народ, создавать ему все необходимые условия для того чтобы он мог самостоятельно распоряжаться своей судьбой. Именно народ призван осуществлять политическое и культурное, социальное и экономическое и всякое иное развитие страны, создавая для этого соответствующие системы. Народ не только определяет форму правления и форму государственного устройства, но может даже принять решение о прекращении суверенного существования и присоединении к другому государству. То есть, государство создается народом и в силу это приобретает международную правосубъектность, становится полноправной частью мирового сообщества.

Мировое сообщество рассматривает самое себя как систему народов (наций), которые организованы в государства, а не любые

общности (этнические или религиозные или какие-то иные), о чем вполне определенно высказывалось и руководство ООН: "нация не является племенем: в реальности одно противоположно другому. Нация – это обязательно выход за рамки базовых обществ, это объединение нескольких из них... Задача нации как раз и заключается в том, чтобы преобразовать примитивные антагонизмы и создать пространство солидарности, благодаря чему она и является очень современным понятием, которое мы находим в Уставе Организации Объединенных Наций"¹.

От общности, для того, чтобы установить возможность ее самоопределенности в рамках государственно-правового образования, требуется, таким образом, целостность (обычно, социальная, этническая и религиозная или, как минимум, этническая) и некая «крупность», что является категорией оценочной. «Крупность» никак не формализована в руководящих документах ООН, в связи с чем методологически совершенно непонятно, почему, к примеру, право на самоопределение имеют жители Люксембурга или Монако, албанцы или болгары, а курды – не имеют, хотя их в мире, по разным оценкам, от 20 до 40 млн. человек²? Иные группы населения «внутри государств», претендующие на национальную идентичность, но не отвечающие критериям «размера» и целостности международное право предпочитает именовать религиозными, этническими и языковыми меньшинствами, имеющими право на уважение их интересов со стороны государства в рамках национально-культурной автономии, что подтверждено, например, статьей 27 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Правам этнических и иных меньшинств корреспондируют и их обязанности, сводящиеся к необходимости соблюдения законодательства того государства, где проживает соответствующее меньшинство. Уже изначально в Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам было предусмотрено важнейшее ограничение применения принципа самоопределения народов и наций ко всем существующим отношениям: "всякая попытка, направленная на то, чтобы частично или полностью разрушить национальное единство и территориальную целостность страны, несовместима с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций".

¹ Гали Бутрос Б. Речь в Институте государства и права Российской академии наук по случаю присуждения звания почетного доктора права. Москва, 7 сент. 1992 г.

² <https://meduza.io/feature/2019/10/26/pravda-li-chto-kurdy-samy-bolshoy-narod-bez-gosudarstva-pochemu-turtsiya-voyuet-s-nimi-v-sirii-rossiya-za-ili-protiv-kurdov>

Мы видим в данном случае «столкновение» двух принципов: принципа самоопределения наций и принципа территориальной целостности¹. Необходимость взаимного учета обоих принципов при разрешении конкретных конфликтных ситуаций подтверждается и практикой международных судебных организаций².

Декларация о принципах международного права 1970 года существенно уточнила уже упомянутые нормы Декларации 1960 года, указав, что при разрешении спорных ситуаций учитываться должна территориальная целостность лишь "действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов... и вследствие этого имеющих правительства, представляющие весь народ, принадлежащий к данной территории, без различия расы, вероисповедания или цвета кожи" государств – субъектов международного права. Такой подход уже стал общепризнанным, он исключительно гуманен и, в целом, отвечает современному состоянию мирового сообщества и взаимоотношениям в его рамках, хотя с точки зрения формальной логики увязка внутригосударственной демократии с территориальной целостностью представляется далеко не самой удачной.

Такого рода положение не было бы критичным, если бы Комиссия ООН по правам человека не полагала бы, что принцип самоопределения народов и наций путем отделения от демократического государства, в результате которого состоится его «разрушение» невозможен³, что подтверждается и иными международными и региональными организациями, а также международно-правовой доктриной⁴.

Нельзя забывать и о том, что здесь имеется взаимосвязь с принципом уважения прав человека, подчеркивавшаяся судебными инстанциями конституционной юрисдикции, в том числе, в Российской Федерации: "не отрицая права народа на самоопределение, осуществляемого посредством законного волеизъявления, требует при этом соблюдения принципа территориальной целостности и прав человека"⁵, хотя сам по себе такого рода судебный пассаж и не кажется нам удачным.

¹ См., напр.: Резолюция Организации африканского единства о нерушимости границ // Organization of African Unity. QGN/Res. 16(1). 1964.

² См., напр.: Консультативное заключение по делу о Западной Сахаре // ICJ. Reports. 1975. Paras. 54 - 59.

³ См.: BYBIL. 1988. Vol. 59. P. 442.

⁴ См.: Cassese A. The Self-Determination of Peoples // The International Bill of Rights. N.Y., 1987. P. 86; Franck T. The Emerging Right to Democratic Governance // American Journal of International Law. 1992. N 1. P. 52.

⁵ Решение о конституционности ряда законов Татарстана // Вестник Конституционного Суда РФ. 1993. N 1. С. 49.

Именно с национальным сепаратизмом и должен организовать борьбу прокурор.

Национальный сепаратизм имеет более сложную организационную структуру, нежели обычные конфликты на национальной почве, часто «вырастающие» из конфликтов бытовых. Он «подпитывается» идейно и часто имеет собственных подстрекателей.

Помимо традиционного для этой области общественных отношений прокурорского надзора за соблюдением законов о межнациональных отношениях в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, в общественных и религиозных организациях, особо значимы еще три момента.

Во-первых, вопросы выявления фактов проявления национального сепаратизма прямо возложены законом на органы внутренних дел и органы государственной безопасности. Они выступают здесь не только в качестве правоохранительных, но и в виде контролирующих органов и исполнение законов о противодействии национальному сепаратизму должен проверять прокурор с опять-таки двух точек зрения: как работу правоохранительного, так и работу контролирующего органа.

Во-вторых, традиционными объектами проверки здесь можно назвать органы юстиции, призванные следить, в числе прочего, за распространением подконтрольными уже им объектами (общественными и религиозными организациями, политическими объединениями националистического толка и т.п.) идейной составляющей национального сепаратизма – информации, например, в виде литературы экстремистского характера, аудио- и видеовыступлений национальных лидеров и проч.

В-третьих, опять-таки в части распространения информации особое внимание следует уделить работе по надзору за исполнением законов в деятельности территориальных органов Роскомнадзора, призванных поставить заслон распространению информации экстремистского содержания, главным образом, в сети Интернет.

В качестве второго важнейшего направления надзора мы видим надзор за соблюдением законодательства о правах коренных и малочисленных народов, национально-культурных автономиях и проч.

В силу ч.1 ст.69 Конституции РФ, Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов. На основании ч.2 ст.69 Конституции РФ государство защищает культурную самобытность всех народов и этнических общностей Российской Федерации. Существует и проработанное законодательство по данному вопросу. Например, как отмечалось выше, Стратегия национального развития предусматривает меры по сохранению уникальности малочисленных народов и поддержанию национально-культурных автономий.

При производстве проверок и организации надзора в целом в указанной части также необходимо исследовать наличие и выполнение региональной и местной программ поддержки малочисленных коренных народов и национально-культурных автономий, своевременность и полноту финансирования запланированных мероприятий, законность расходования бюджетных средств. Целесообразно привлекать к совместным проверкам представителей федерального казначейства, контрольно-ревизионного управления Минфина России, органов финансового контроля регионального и муниципального уровня, независимых аудиторов.

Помимо указанного, существуют, на наш взгляд, три актуальные области для надзорной деятельности прокурора.

Во-первых, это очень важные и значимые для исчезающих народов, национально-культурных автономий проблемы использования родного языка. В национальных республиках и других аналогичных субъектах Федерации предусмотрены квоты на использование национального языка в средствах информации, в том числе, на радио и телевидении (подконтрольный объект – средства массовой информации). Выделяются значительные бюджетные средства на проведение общественно-массовых мероприятий, законность расходования которых также должен проверить прокурор (подконтрольный объект – органы государственной власти и местного самоуправления, региональный и местный бюджеты). Особо «живым» является вопрос возможности получения образования на родном языке, на что также должен обратить внимание прокурор (подконтрольный объект – органы образования).

Во-вторых, не исключены, например, ситуации длительного систематического нарушения прав представителей коренных и малочисленных народов, например, прав на равный доступ к государственной службе представителей национальных меньшинств.

В-третьих, коренные и малочисленные народы, в том числе, находящиеся на грани исчезновения, имеют дополнительные льготы (бюджетные, налоговые, в сфере предоставления государственного и муниципального имущества и т.п.). Порядок предоставления этих льгот, реализации представителями таких народов прав на льготы должны быть проверены прокурором.

В качестве третьего важнейшего направления надзорной деятельности можно выделить надзор за соблюдением законов о межнациональных отношениях в части законодательства об иностранных гражданах и миграционного законодательства. В настоящее время именно нарушение этого законодательства, особенно законодательства

о трудовой миграции, чаще всего приводит к жестоким массовым конфликтам на национальной почве. Авторы отмечают, что сама по себе любая миграция, правомерная или нелегальная, уже несет в себе некоторый заряд межэтнической конфликтности¹.

В настоящее время можно указать на наличие в России нескольких миграционных потоков: вынужденная миграция; трудовая или социально-экономическая миграция; нелегальная миграция. Очевидно, что различны как подход к ним законодателя, так и направление надзорной активности прокурора². В частности, в отношении вынужденных мигрантов речь идет о соблюдении законодательства об обеспечении их прав. В части трудовой миграции – о соблюдении трудового и связанного с ним в обычной жизни мигранта (жилищного законодательства, законодательства о культуре и свободе совести, законодательства об образовании и здравоохранении и проч.). Незаконная миграция требует противодействия и уменьшения ее вредных последствий, причем в последнем случае вопросы исполнения законов о миграции тесно связаны с государственной безопасностью³. Зачастую мигранты не только не могут пользоваться собственными правами, но, в силу нарушения закона, не в состоянии и выполнить возложенные на них обязанности⁴. Следует отметить и то немаловажное обстоятельство, что сегодня эксперты прямо прослеживают связь между нелегальной миграцией, экстремизмом и терроризмом⁵, ростом общеуголовной преступности⁶.

В данном случае прокурорской проверке подлежит исполнение законов о гражданстве Российской Федерации, о правовом положении иностранных граждан в России, о порядке въезда и выезда на территорию Российской Федерации, а также значительного массива подзаконных нормативных правовых актов⁷, несовершенство которых уже само по себе создает благоприятную почву для межнациональных конфликтов⁸.

¹ См.: Андриченко Л.В. О конституции развития миграционного законодательства РФ // Журнал российского права. 2007. N 4. С. 27 - 31.

² См.: Абдуллаев М.Н. Межнациональные проблемы и миграционные процессы в Республике Дагестан: некоторые вопросы законодательного регулирования // Юридический мир. 2008. N 10. С. 19-23.

³ См.: Воронина Н.А. Миграция и национальная безопасность: проблемы государственного регулирования // Гражданин и право. 2003. N 5. С. 17 - 20; Иванюк И., Дауров Р. Незаконная миграция и безопасность России // Миграция и гражданство. 2004. N 1(7). С. 4 - 5.

⁴ См.: Самарина А. Нелегальных мигрантов уравнили с террористами // Независимая газета. 22 сентября 2006. С. 1 - 2.

⁵ См.: Куценко Т.И. Нелегальная миграция: статистика - правда или провокация // Отечественные записки. 2004. N 4. С. 9 - 11.

⁶ См.: Абдуллаев М.Н. Этнополитические процессы в Республике Дагестан: историко-правовые условия эволюции. 2004. С. 153.

⁷ См.: Законодательство о миграции: плюсы и минусы // Закон. 2002. N 11. С. 107 - 110.

⁸ См.: Какая миграционная политика нужна России // Российская Федерация сегодня. 2001. N 11. С. 31 - 37.

Основным актом, исполнение которого должен в указанной части проверять прокурор, является Федеральный закон "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" от 18.07.2006 N 109-ФЗ¹. Сам закон не велик и, к сожалению, во многих вопросах не конкретен, однако во исполнение закона принято значительное количество подзаконных нормативно-правовых актов.

Основным органом миграционного учета (объектом прокурорского надзора) выступает МВД России. В данном случае прокурором проверяется: законность въезда на территорию Российской Федерации иностранного гражданина и законность его пребывания на территории России на момента проверки или когда-либо в прошлом.

Существуют и иные направления национальной политики, где речь идет об исполнении законов о межнациональных отношениях, вплоть до поддержки соотечественников за рубежом, которую должна оказывать им Российская Федерация в силу ч.3 ст.69 Конституции РФ, однако такого значения именно с позиций прокурорского надзора это уже не имеет.

Подводя итоги, отметим, что надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремизму как один из наиболее важных и значимых сегодня несколько «оставил в тени» надзор за исполнением законов о межнациональных отношениях, хотя данная разновидность надзора и является исторически более ранней. Мы можем выделить отдельные направления данного надзора.

В первую очередь, это надзор за исполнением законов о равенстве наций и народов, населяющих территорию Российской Федерации. Помимо указанного, основного направления надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях, существует, по нашему мнению, не менее трех перспективных и значимых направлений надзора, работа на каждом из которых будет способствовать достижению основной задачи – недопущению конфликтов на национальной почве.

Прежде всего, это организация надзорной работы по противодействию национальному сепаратизму. В качестве второго важнейшего направления надзора мы видим надзор за соблюдением законодательства о правах коренных и малочисленных народов, национально-культурных автономиях и проч. В качестве третьего важнейшего направления надзорной деятельности можно выделить надзор за соблюдением законов о межнациональных отношениях в части законодательства об иностранных гражданах и миграционного законодательства.

¹ Федеральный закон "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" от 18.07.2006 N 109-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»

Заключение

Примененные в совокупности общие и частные методы и приемы исследования позволили нам прийти к следующим основным выводам и положениям.

1. Единое легальное определение экстремизма (экстремистской деятельности) отсутствует: в российском законодательстве о противодействии экстремистской деятельности указаны лишь случаи, когда те или иные действия могут считать экстремистскими с точки зрения закона. Для зарубежного законодательства характерно иное правопонимание в данном вопросе. Международные нормативные правовые акты определяют экстремизм достаточно узко, однако не препятствуют созданию национальных систем критериев экстремистской деятельности. По данному вопросу нет единства мнений и в научной доктрине (основные авторские позиции нами приведены).

В этой связи полагаем возможным предложить собственное определение экстремизма, которому должно противодействовать государство и общество, в силу которого это система взглядов (принципов, идей), заключающаяся в решении вопросов общественной жизни крайними (экстремальными), с точки зрения существующих общественных норм, насильственными и противоправными способами, создающими значительную реальную угрозу наиболее важным, фундаментальным интересам личности, государства и общества. Соответственно, экстремистская деятельность – это публичное воплощение экстремистских идей в политической практике как в виде организации и подготовки, так и в форме непосредственного нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан и их коллективов, государства и общества, человечества в целом.

Государство борется не с любым экстремизмом как практикой реализации «крайней» («запредельной») идеологии, а лишь с теми конкретными проявлениями экстремизма, которые по ряду причин (сопряженность с насилием и призывы к насилию, выражение в публичной сфере и проч.) формализованы в качестве противоправных явлений в п.1 ст.1 Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности" от 25.07.2002 N 114-ФЗ.

Прокурор, при осуществлении соответствующего надзора, должен воспринимать категории «экстремизм» и «экстремистская деятельность» исключительно в смысле, прямо определенном законодательством о противодействии экстремистской деятельности, то есть, толковать данные термины только формально и ограничительно.

В указанной части прокуратурой, в первую очередь, осуществляется надзор за исполнением субъектами противодействия экстремизму законодательства, регламентирующего их деятельность, направленную на выявление и устранение причин экстремистских проявлений, а также на предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование преступлений экстремистской направленности, минимизацию и (или) ликвидацию их последствий. Кроме того, на прокуратуру возложен и надзор за исполнением законов в области государственной национальной политики, в том числе, в части межнациональных отношений. Логическая взаимосвязь данных законодательных массивов, практики и проблематики их реализации позволяют объединить их в единое направление прокурорского надзора.

2. В литературе нет единства мнений относительно предмета прокурорского надзора в исследуемой нами сфере, причем, как среди авторов, отождествляющих предмет и объект надзора, так и среди ученых, разделяющих эти понятия. В работе приведены основные научные позиции по данному вопросу, в их отношении сделаны необходимые критические замечания.

Наша позиция по указанному вопросу основана на следующих основных положениях.

Во-первых, единый родовый объект для надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму отсутствует; соответственно предмет надзора будет комплексным, в том числе, включать в себя элементы надзора за соблюдением федерального законодательства, надзора за следствием, дознанием и ОРД и т.п.

Во-вторых, предмет надзора дуален: это 1) надзор за исполнением законов о межнациональных отношениях и 2) надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремизму (экстремистской деятельности). Мы имеем дело с двумя комплексными институтами законодательства: законодательства о межнациональных отношениях и законодательства об антиэкстремистской деятельности, за исполнением которого и надзирает прокурор.

В-третьих, мы предлагаем рассматривать следующие направления прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму:

- надзор за законностью правовых актов в названной сфере, издаваемых любыми поднадзорными субъектами;
- надзор за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму органами власти и местного са-

моуправления, не обладающих специальными контрольными и правоохранительными полномочиями в указанной сфере;

- надзор за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму органами власти и управления, обладающими контрольными и правоохранительными полномочиями в данной области;

- надзор за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму всеми иными лицами: гражданами и юридическими лицами независимо от организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности, в том числе, религиозными и общественными организациями, политическими партиями и средствами массовой информации.

В-четвертых, специфика прокурорского надзора в исследуемой сфере определяется, по нашему мнению, не столько множественностью нормативных правовых актов или субъектным составом соответствующих правоотношений, сколько особыми целями деятельности поднадзорных субъектов (объектов надзора), а также спецификой полномочий прокурора как в части выявления нарушений законности (в том числе, с позиций информационного обеспечения надзорной деятельности как повода для прокурорской проверки), так и в части последующего применения мер прокурорского реагирования (особый порядок обращения в суд с иском о ликвидации общественной организации или средства массовой информации в связи с их экстремистской деятельностью, использование предупреждения как особой меры прокурорского реагирования и т.п.).

В-пятых, в качестве важнейших составляющих деятельности прокурора на данном направлении помимо собственно надзорной деятельности следует рассматривать осуществление прокуратурой координационной (координация деятельности субъектов противодействия экстремизму), правотворческой (анализ законопроектов, реализация полномочий по правотворческой инициативе в названной сфере) и информационно-воспитательной (разъяснение в средствах массовой информации отдельных аспектов государственной антиэкстремистской деятельности, участие в формировании установок на правомерное поведение и т.п.) юридической деятельности.

3. По нашему мнению, мы имеем дело с «деревом целей» прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму.

Первоначальным результатом (траекторной целью) прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отноше-

ях и противодействию экстремизму будет принятие мер прокурорского реагирования, в результате чего последующим результатом (промежуточной целью) станет защита прав и интересов физических и юридических лиц, государства и общества и привлечение к ответственности виновных в нарушении его прав и, в качестве конечного результата (главной, основной цели) должны выступить не только восстановление конкретного нарушенного права, но, самое главное, недопущение негативных последствий экстремистских проявлений в будущем, а также и иные итоги позитивного комплексного выполнения правом и государством в лице органа прокуратуры карательной, правозащитной, идеологической, воспитательной и иных функций.

Соответственно, в рамках достижения цели прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму последовательно или одновременно реализуются правозащитная (правоохранительная) и карательная, восстановительная и компенсационная, превентивная и воспитательная, информационная и идеологическая функции, сводимые, в некотором смысле, к аналогичным задачам.

4. К общим задачам прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму мы относим:

- своевременное принятие мер прокурорского реагирования к опротестованию (оспариванию) всех правовых актов, противоречащих законодательству о межнациональных отношениях и о противодействии экстремизму;

- своевременное реагирование на нарушение прав и охраняемых законом интересов индивидов и их коллективов, государства и общества;

- пресечение правонарушений в названной сфере;

- принятие необходимых и достаточных мер к восстановлению нарушенных прав (в том числе, их неопределенного круга лиц) и компенсация причиненного ущерба виновными лицами;

- привлечение виновных в проявлении экстремизма, нарушении законодательства о межнациональных отношениях к юридической ответственности;

- принятие мер к устранению причин проявления экстремизма и нарушения законодательства о межнациональных отношениях и недопущению таких нарушений (противоправных проявлений) в будущем.

5. В теории прокурорского надзора его пределы в исследуемой нами сфере прямо не определены. В целом, мы разделяем приведенные в работе позиции авторов с некоторыми уточнениями.

Прежде всего, мы полагаем, что существуют пределы прокурорского надзора общего характера, неприменительно к конкретному виду надзора, такие как, принцип невмешательства в деятельность поднадзорного субъекта при отсутствии сведений о нарушении законности, запрет на подмену мерами прокурорского реагирования деятельности контролирующих органов и т.п.). Вряд ли в этой связи целесообразно отдельно выделять в качестве критериев общее состояние законности в сфере противодействия экстремистской деятельности на поднадзорной территории – это текущая характеристика. Само по себе законодательство о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму явно не может быть критерием определения предела прокурорского надзора ввиду его обширности и разноплановости; скорее всего, можно вести речь лишь об отдельных нормах и положениях. Функционал полномочий органов государственной власти поднадзорной территории в исследуемой сфере будет, наверное, не критерием определения пределов прокурорского надзора, а фактором, который прокурор должен учитывать при проведении проверочных мероприятий и принятии мер прокурорского реагирования; в целом этот признак относится к свойствам поднадзорных объектов. Непонятно и то, как в принципе, хотя бы теоретически, определить «число субъектов правоотношений в сфере прокурорского надзора за исполнением законов по противодействию экстремизму» и зачем вообще это нужно.

В результате, среди пределов прокурорского надзора за исполнением законодательства по противодействию экстремизму и исполнением законов о межнациональных отношениях мы можем определить следующие: 1) полномочия прокурора, в том числе, с учетом специфики названной разновидности прокурорской деятельности, 2) задачи прокурора по данному виду надзора, определенные как законодательством о прокуратуре, так и законодательством о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму, и 3) приблизительный перечень поднадзорных объектов.

6. Сущность прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму сложно понять, если не обратить внимания на развитие данного вида надзора. Только таким образом путем установить причины его возникновения (включая обособление от других видов надзора по предмету) и обоснованность современной формализации, предсказать актуальность тех или иных направлений данной разновидности надзора в будущем, избежать очевидных недостатков в надзорной деятельности и обеспечить экономию средств государственно-правового воздействия на соответствующие отношения в целом.

История прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму делится на несколько самостоятельных этапов. В юридической литературе такая периодизация отсутствует. Мы полагаем возможным выделить четыре этапа генезиса исследуемой разновидности прокурорского надзора.

В работе предложены подробные характеристики каждого из этапов, а также представлено собственное видение современного состояния прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму, определены его имманентные свойства и отличительные черты.

Одновременно, сделаны текущие предложения по совершенствованию организации прокурорского надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях и противодействия экстремизму, повышению его качества и эффективности.

Например, мы полагаем, что надзор за деятельностью политических партий не менее важен, чем надзор за иными общественными организациями, поэтому предлагаем изложить пункт 2.7. Приказа Генпрокуратуры России от 21.03.2018 N 156 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности" в следующей редакции:

«Принимать исчерпывающие меры по выявлению и пресечению экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных некоммерческих организаций, средств массовой информации, *политических партий и объединений, преследующих политические цели.*»

Предлагаем изложить пункт 2.3. Приказа Генпрокуратуры России от 21.03.2018 N 156 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности" в следующей редакции:

«В целях недопущения использования средств массовой информации и (или) сети "Интернет" для осуществления экстремистской деятельности *систематически проверять организацию их мониторинга в указанных целях уполномоченными на то органами государственной власти*, а также установить постоянное взаимодействие с Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальными подразделениями».

Полагаем необходимым изложить абзац 2 пункта 1.15. Указания Генеральной прокуратуры РФ от 21 сентября 2018 г. № 602/27 "Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при выявлении, пресечении, раскрытии и расследовании преступлений экстремистской направленности" в следующей редакции:

«Вопрос о публичности призывов должен разрешаться с учетом места, способа, обстановки и других установленных обстоятельств совершенного деяния (обращения к группе людей в общественных местах, на собраниях, митингах, демонстрациях, распространение листовок, вывешивание плакатов, баннеров, распространение обращений путем массовой рассылки сообщений абонентам мобильной связи, *в форме присутствия граждан и юридических лиц в сети Интернет и и т.п.*)»).

По нашему мнению, Приказ Генпрокуратуры России от 21.03.2018 N 156 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности" следует дополнить пунктом п.2.16.1. следующего содержания, в котором от нижестоящих прокуроров будет потребовано:

«Активно использовать имеющиеся у прокурора полномочия по участию в правотворчестве. Своевременно информировать Генеральную прокуратуру Российской Федерации о необходимости участия в правотворческом процессе на федеральном уровне».

Мы полагаем возможным предложить Генеральному прокурору РФ уточнить в данной части предмет надзора за законностью правовых актов, предложив прокурорам проверять с точки зрения соответствия закону и такие акты-документы, что можно было бы выразить в виде изменения Приказа Генпрокуратуры России от 21.03.2018 N 156 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности", изложив абз.1 п.2.2. Приказа в следующей редакции:

«Осуществлять надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, *а также решения коллегиальных органов или иные организационно-распорядительные документы нормативного характера* в сфере межнациональных отношений и противодействия экстремистской деятельности».

7. Особенности прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремизму обусловлены, по нашему мнению, тремя группами факторов. Во-первых, это специфика предмета надзора, включая особый круг поднадзорных объектов и некоторые нетипичные для других видов надзора полномочия прокурора. Во-вторых, прокурорский надзор в указанной сфере характеризуется особыми так-

тикой и методикой надзорной работы. В-третьих, данные методические основы различны в силу различия самих направлений надзора.

В работе предложены порядок организации надзора в указанной сфере, тактика и методика прокурорской проверки исполнения законодательства о противодействии экстремизму.

8. Надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремизму как один из наиболее важных и значимых сегодня несколько «оставил в тени» надзор за исполнением законов о межнациональных отношениях, хотя данная разновидность надзора и является исторически более ранней. Мы можем выделить отдельные направления данного надзора.

В первую очередь, это надзор за исполнением законов о равенстве наций и народов, населяющих территорию Российской Федерации. Помимо указанного, основного направления надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях, существует, по нашему мнению, не менее трех перспективных и значимых направлений надзора, работа на каждом из которых будет способствовать достижению основной задачи – недопущению конфликтов на национальной почве.

Прежде всего, это организация надзорной работы по противодействию национальному сепаратизму. В качестве второго важнейшего направления надзора мы видим надзор за соблюдением законодательства о правах коренных и малочисленных народов, национально-культурных автономиях и проч. В качестве третьего важнейшего направления надзорной деятельности можно выделить надзор за соблюдением законов о межнациональных отношениях в части законодательства об иностранных гражданах и миграционного законодательства.

Все указанные направления надзора зачастую взаимосвязаны. В комплексе они составляют основу надзора за исполнением законов о межнациональных отношениях, хотя полностью данный вид надзора и не исчерпывается ими.

В работе предложены порядок организации надзора в указанной сфере, тактика и методика прокурорской проверки исполнения законодательства о межнациональных отношениях.

Список литературы

Нормативные акты и другие официальные документы

1. Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (заключена в г. Шанхае 15.06.2001) // Собрание законодательства РФ. 2003. 13 октября. N 41. Ст. 3947.

2. Резолюция Организации африканского единства о нерушимости границ // Organization of African Unity. QGN/Res. 16(1). 1964.

3. Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1344 (2003). «Об угрозе для демократии со стороны экстремистских партий и движений в Европе» // СПС «Консультант Плюс»

4. Консультативное заключение по делу о Западной Сахаре // ICJ. Reports. 1975. Paras. – P.54 – 59.

5. Мнение Венецианской комиссии о законе РФ «О противодействии экстремистской деятельности», 2012 // СПС «Консультант Плюс»

6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). С учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ, от 04.07.2020 // СПС «Консультант Плюс»

7. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая [от 30 нояб. 1994 г. № 52–ФЗ]. Часть вторая [от 26 янв. 1996 г. № 14–ФЗ]. Часть третья [от 26 нояб. 2001 г. № 147–ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301; 1996. – № 5. – Ст. 410; 2001. – № 49. – Ст. 4552.

8. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202–1 (ред. от 06.02.2020) "О прокуратуре Российской Федерации" // Российская газета, N 229, 25.11.1995. Изменения, внесенные Федеральным законом от 06.02.2020 N 15-ФЗ, вступают в силу по истечении 10 дней после дня официального опубликования (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> – 06.02.2020).

9. Федеральный закон "О противодействии экстремистской деятельности" от 25.07.2002 N 114-ФЗ. С изменениями и дополнениями от 27 июля 2006 г., 10 мая, 24 июля 2007 г., 29 апреля 2008 г., 25 декабря 2012 г., 2 июля 2013 г., 28 июня, 21 июля, 31 декабря 2014 г., 8 марта, 23 ноября 2015 г., 28 ноября 2018 г., 2 декабря 2019 г., 31 июля 2020 г.

// Российская газета. 30.07.2002. N 138–139; СПС «Консультант Плюс» (для редакций)

10. Федеральный закон от 10.01.2003 № 3-ФЗ «О ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» // СПС «Консультант Плюс»

11. Федеральный закон "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" от 18.07.2006 N 109-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»

12. Федеральный закон "О национально-культурной автономии" от 17.06.1996 N 74-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»

13. Закон РФ "О языках народов Российской Федерации" от 25.10.1991 N 1807-1// СПС «Консультант Плюс»

14. Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" от 30.04.1999 N 82-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»

15. Федеральный закон "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" от 20.07.2000 N 104-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»

16. Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. N 1666 "О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года" (с изменениями и дополнениями) // СПС «Консультант Плюс»

17. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. N 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" // СПС «Консультант Плюс»

18. Указ Президента РФ от 29 мая 2020 г. № 344 “Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года” // СПС «Консультант Плюс»

19. Послание Президента РФ Федеральному Собранию "России надо быть сильной и конкурентоспособной" // "Российская газета", N 71, 19.04.2002

20. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.03.1999 "Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)" // "Российская газета", N 60, 31.03.1999

21. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10.05.2006 "Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ" // "Российская газета", N 97, 11.05.2006

22. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011 "Послание Президента РФ Федеральному Собранию" // "Российская газета", N 290, 23.12.2011

23. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.04.2007 "Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ" // "Российская газета", N 90, 27.04.2007

24. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 "Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ" // "Российская газета", N 287, 13.12.2012

25. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 "Послание Президента Российской Федерации" // "Российская газета", N 275, 04.12.2015

26. Положение о Федеральном агентстве по делам национальностей // <http://fadn.gov.ru/agency/polozhenie-ob-agentstve>

27. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год // Российская газета. N 101. 13.05.2011.

28. Приказ Генерального прокурора РФ от 28.11.2007 № 190 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности" // СПС «Консультант Плюс»

29. Приказ Генерального прокурора РФ № 362 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности" от 19 ноября 2009 года // СПС «Консультант Плюс»

30. Приказ Генерального прокурора РФ № 159 от 16 марта 2016 года «О порядке реализации прокурорами полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими» // СПС «Консультант Плюс»

31. Приказ Генерального прокурора РФ от 21.03.2018 N 156 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности" // СПС «Консультант Плюс»

32. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 21 сентября 2018 г. № 602/27 "Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при выявлении, пресечении, раскрытии и расследовании преступлений экстремистской направленности" // СПС «Консультант Плюс»

33. Положение об управлении по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму, утв. Генеральным прокурором Российской Федерации 13.12.2011 // СПС «Консультант Плюс»

34. Положение об управлении по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму, утв. Генеральным прокурором Российской Федерации 11.10.2018 // СПС «Консультант Плюс»

35. Генеральная прокуратура Российской Федерации. Выступление Генерального прокурора РФ на «Правительственном часе» в Государственной Думе Федерального Собрания РФ Выступление Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на «Правительственном часе» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации Выступление Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на «Правительственном часе» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации Выступление Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на «Правительственном часе» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации // <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1091254/>

36. Официальная статистическая информация Генеральной прокуратуры РФ // https://genproc.gov.ru/upload/iblock/5fb/0112_2019.pdf

37. Положение о Министерстве национальной политики Удмуртской Республики // <https://minnac.ru/ministerstvo/polozheniya/>

Судебные акты

38. Доказывание и оценка в практике ЕСПЧ по делам о свободе выражения мнений // СПС «Консультант Плюс»

39. ЕСПЧ признал нарушение Конвенции по правам человека в деле Саввы Терентьева. SOVA Center for Information and Analysis // СПС «Консультант Плюс»

40. Решение Европейского Суда по правам человека по жалобе участниц Pussy Riot. SOVA Center for Information and Analysis // СПС «Консультант Плюс»

41. Решение Европейского Суда по правам человека по жалобе осужденного за возбуждение вражды Станислава Дмитриевского. SOVA Center for Information and Analysis // СПС «Консультант Плюс»

42. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 февраля 1999 г. "По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 г. "О банках и банковской деятельности" в связи с жалобами граждан О.Ю. Веселяш-

киной, А.Ю. Веселяшкина и Н.П. Лазаренко" // Собрание законодательства РФ. 1999. N 10. Ст. 1254.

43. Обзор судебной практики по гражданским делам Челябинского областного суда за четвертый квартал 2019 года // СПС "Гарант".

44. Определение судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 28 апреля 2011 г. N 33–12729 // СПС "Гарант".

Практика органов прокуратуры

45. Генеральная прокуратура Российской Федерации. Прокуратура Татарстана реализует республиканский проект по противодействию правонарушениям в сети Интернет // <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-999744/>

46. Деятельность органов прокуратуры по борьбе с терроризмом и направления совершенствования законодательства. – М.: Российская криминологическая ассоциация. Академия Генпрокуратуры РФ, 2008. – 322 с.

47. Официальное сообщение прокуратуры Тюменской области // <http://proctmo.ru/media/uploads/proc-nadzor-2-2017.pdf>

48. "Предупреждение межнациональных конфликтов – стратегически важная задача государства" (интервью с начальником управления по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействию экстремизму и терроризму Генеральной прокуратуры Российской Федерации Ю.П. Хохловым) // Прокурор. 2014. N 1. С. 42 – 47.

49. Прокурор разъясняет: роль органов прокуратуры в профилактике экстремизма, проявляющегося на национальной и религиозной почве // <https://kamprok.ru>

50. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности и терроризму // <https://cao.mos.ru/presscenter/news/detail/743779.html>

Специальная литература

51. Абдуллаев М.Н. Межнациональные проблемы и миграционные процессы в Республике Дагестан: некоторые вопросы законодательного регулирования // Юридический мир. 2008. N 10. С.19–23.

52. Абдуллаев М.Н. Этнополитические процессы в Республике Дагестан: историко-правовые условия эволюции. 2018. – 322 с.

53. Абрегов Т.А. Об особенностях надзорной деятельности по пресечению распространения материалов экстремистского характера в сети Интернет // Прокурор. 2016. № 4. С. 49–51.

54. Авдеев Ю.И., Гуськов А.Я. Современный экстремизм: понятие, структура, связь с терроризмом // Экстремизм и другие криминальные явления. М., 2018. С.12–18.

55. Андриченко Л.В. О конституции развития миграционного законодательства РФ // Журнал российского права. 2007. N 4. С. 27 – 31.

56. Базылев Б.Т. Цели и функции юридической ответственности // Вопросы теории права и государственного строительства. – Томск, 1978. – С.29–35.

57. Басков В.И. Курс прокурорского надзора. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. М: Зерцало-М, 2018. – 562 с.

58. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. – М., 1984. – 278 с.

59. Борисов С.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности. Автореф.канд.юр.наук. – М., 2011. – 26 с.

60. Борисов С.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности. М.: Инфра-М, 2019. – 274 с.

61. Винокуров К.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции: дис. ... канд. юрид. наук/ К.Ю. Винокуров. М., 2005. – 198 с.

62. Вишнякова М.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности/ М.В. Вишнякова, С.А. Енцов // Современные проблемы инновационного развития науки: сборник статей Международной научно – практической конференции: в 3 частях. 2017. – 322 с.

63. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск, 2019. – 442 с.

64. Воронина Н.А. Миграция и национальная безопасность: проблемы государственного регулирования // Гражданин и право. 2003. N 5. С. 17 – 20.

65. Выжutowич В. Экстремизм – понятие не растяжимое // Российская газета – Федеральный выпуск. 2020. № 5511(135).

66. Гали Бутрос Б. Речь в Институте государства и права Российской академии наук по случаю присуждения звания почетного доктора права. Москва, 7 сент. 1992 г. // СПС «Консультант Плюс»

67. Гредескул Н.А. К учению об осуществлении права. – Харьков, 1900. – 108 с.

68. Долгова, А.И. Проблемы правового регулирования борьбы с экстремизмом и правоприменительной практики / А.И. Долгова, А.Я. Гуськов, Г.Г. Чуганов. – М.: Академия Генпрокуратуры РФ, 2010. – 392 с.

69. Дубровин Ю.Д. О государственном регулировании межнациональных отношений в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. N 2. – С.18–26.

70. Ефимичев С.П., Ефимичев П.С. Задачи предварительного исследования // Журнал российского права. 2006. № 9 – С.83–84.

71. Ещеров А., Скоба Е. Проблемы квалификации преступлений экстремистской и террористической направленности // Профессинал. – 2012. – № 5(109). – С.16–19.

72. Зайцев, С. Противодействие экстремизму / С. Зайцев // Законность. – 2007. – N 10. С.17–18.

73. Иванюк И., Дауров Р. Незаконная миграция и безопасность России // Миграция и гражданство. 2004. N 1(7). С. 4 – 5.

74. Истомин А.Ф., Лопаткин Д.А. К вопросу об экстремизме [электронный ресурс] // <http://www.lawmix.ru/comm.php?id=9080>.

75. Какая миграционная политика нужна России // Российская Федерация сегодня. 2001. N 11. – С.31 – 37.

76. Кокунова С.Д. Координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров // Наркоконтроль, 2006, № 4. – С.12–19.

77. Кудрявцев Ю.В. Нормы права как социальная информация. – М., 2019. – 288 с.

78. Кузьмина Н.В. Психолого-криминологический анализ субъективной стороны составов преступлений экстремистской направленности. // Научный вестник Уральской академии государственной службы. УРАГС. – 2010. № 1. С.41.

79. Кульба В.В., Малюгин В.Д., Шубин А.Н., Вус М.А. Введение в информационное управление: Учебно-методическое издание. СПб., 2018. – 188 с.

80. Куценко Т.И. Нелегальная миграция: статистика – правда или провокация // Отечественные записки. 2004. N 4. – С.9 – 11.

81. Лопатин В.Н. Концепция развития законодательства в сфере обеспечения информационной безопасности РФ (проект). – М., 2019. – 320 с.

82. Максуров А.А. Координационная деятельность прокурора. Научно-методическое пособие. Ярославль. 2005. – 112 с.

83. Максуров А.А. Координационная практика органов прокуратуры в области борьбы с преступностью: недостатки и пути повышения эффективности. Научно-методическое пособие. Ярославль. 2004. – С.32.

84. Максуров А.А. Координационная юридическая практика: вопросы повышения эффективности. Ярославль, 2005. – 188 с.

85. Максуров А.А. Координационная юридическая практика: понятие, структуры, функции. Ярославль, 2004. – 204 с.

86. Максуров А.А. Координация деятельности полиции и органов государственной власти в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: опыт стран Северной Европы // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности»: материалы Всероссийской научно-практической конференции. – М.: Академия управления МВД России, 2017. – С.29–38.

87. Максуров А.А. Координация исполнения миграционного законодательства в странах Европы // Правопорядок: история, теория, практика. 2018. № 2 (17) – С.45–48.

88. Максуров А.А. Проблемы координации деятельности органов власти при противодействии внутренним и внешним угрозам безопасности в Скандинавии // Военное право. 2018. № 2 (48). – С.36–38.

89. Максуров А.А. Проблемы совершенствования координационных полномочий прокурора в сфере борьбы с преступностью / Материалы I-й Межрегиональной научно-практической конференции научно-педагогических и практических работников «Наука и общество: проблемы и перспективы развития» – Ярославль, 2014. – С.118–121.

90. Максуров А.А. Реализация прокурором координационных полномочий. Научно-методическое пособие. Ярославль. 2004. – 102 с.

91. Максуров А.А. Формы координационного взаимодействия правоохранительных органов в области борьбы с преступностью. Научно-методическое пособие. Ярославль. 2004. – 188 с.

92. Максуров А.А. Эффективность координационной практики. Ярославль. 2005. – 218 с.

93. Маматов М.В. Проблемы прокурорского надзора за соблюдением законодательства о правах потребителей. Автореф. дисс. канд. юр. наук. М., 2007. – 26 с.

94. Мариничева А. Ю. О прокурорском противодействии экстремизму // Уголовная юстиция. 2018. № 12. С. 118–121.

95. Михайлов Э.М. Прокурорская деятельность в сфере противодействия органов исполнительной власти экстремизму и терроризму. Автореф.дисс.канд.юр.наук. – Ростов-на-Дону, 2016. – 26 с.
96. Мокина Т.В. Прокурорский надзор за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2013. № 2. С. 13–15.
97. Новейший словарь иностранных слов и выражений. Минск, 2020. – 812 с.
98. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Словарь русского языка. М., 2019. – 1190 с.
99. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. – М., 2003. – 924 с.
100. Прокурорский надзор: учебник / Под ред. Ю.Е. Виокурова. М.: Юрайт. 2018. – 678 с.
101. Прокурорский надзор за исполнением законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии религиозному экстремизму: пособие / Под редакцией доктора юридических наук, профессора В.В. Меркурьева. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – М., 2013. – 466 с.
102. Рабинович М.П. О юридической природе целей правовых актов // Правоведение. 1971. – С.28–35.
103. Решение о конституционности ряда законов Татарстана // Вестник Конституционного Суда РФ. 1993. N 1. С. 49–54.
104. Сальников Е.В. Противодействие распространению экстремистских материалов через библиотечные сети // Культура: управление, экономика, право. – 2014. – № 2. – С. 13–16.
105. Самарина А. Нелегальных мигрантов уравнивали с террористами // Независимая газета. 22 сентября 2006. – С.1 – 2.
106. Словарь иностранных слов. М., 2020. – 988 с.
107. Словарь русского языка. М., 2020. Т. IV. – 1020 с.
108. Словарь юридических терминов и понятий. М., 2020. – 764 с.
109. Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" (постатейный). М., 2019. – 288 с.
110. Тагирова Д.Т. Прокурорский надзор в Российской Федерации/ Д.Т. Тагирова, В.Г. Сулейманов // Законность и правопорядок в современном обществе. 2011. № 7. – С. 114–121.
111. Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М., 2019. – 566 с.

112. Файзуллин Д.Р. К вопросу о совершенствовании методики надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму и экстремизму // Инновационная экономика и право. 2017. № 2. С. 104–106.

113. Файзуллин Д.Р. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности // Совершенствование методологии познания в целях развития науки: сборник статей Международной научно-практической конференции. 2018. С. 178–186.

114. Фридинский, С. Противодействие осуществлению экстремистской деятельности // Законность. – 2008. – N 6. С.9–10.

115. Хлебушкин А.Г. Совершенствование борьбы с организованной преступностью, коррупцией и экстремизмом. М., 2018. – 326 с.

116. Цыгичко В.Н., Смолян Г.Л., Черешкин Д.С. Информационное оружие как геополитический фактор и инструмент силовой политики. – М., 2017. – 208 с.

117. Ченцов Н.В. Государственный интерес в гражданском процессе // Теория и практика субъективных прав и процессуальной формы их защиты: сб. науч. тр. – Тверь, 2019. – С.4–9.

118. Чукреев В.А. Теоретические и практические аспекты прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности. Автореф.дисс.канд.юр.наук. – Екатеринбург, 2011. – 26 с.

119. Экстремизм и другие криминальные явления. – М.: Российская криминологическая ассоциация, 2008. – 288 с.

120. Экстремизм: понятие, система противодействия и прокурорский надзор: методич. пособие / под ред. профессора А.И. Долговой. – М.: Российская криминологическая ассоциация, 2009. – 302 с.

121. Экстремизм: социальные, правовые и криминологические проблемы / под ред. А.И. Долговой. – М.: Российская криминологическая ассоциация. 2010. – 322 с.

122. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник. М.: Зерцало-М, 2018. – 388 с.

123. Cassese A. The Self-Determination of Peoples // The International Bill of Rights. N.Y., 1987. – 322 p.

124. Franck T. The Emerging Right to Democratic Governance // American Journal of International Law. 1992. N 1. P. 52–58.

125. Maksurov A.A. Coordination in legal systems of the countries of Europe. Part I. Монография – М.: Русайнс, 2018 – 320 с.

Перечень рекомендуемых работ автора по теме исследования

1. Coordination in legal systems of the countries of Europe. Part I. Монография – М.: Русайнс, 2018 – 224 с. – 29 п.л.

2. Coordination in legal systems of the countries of Europe. Part II. Монография – М.: Русайнс, 2018 – 208 с. – 28 п.л.

3. Защита Европейским Судом по правам человека права собственности при конфискации и национализации имущества // Советник юриста. 2010. № 6. – 0,4 п.л.

4. Проблемы действия решений Европейского Суда по правам человека в Российской Федерации // Налоги. 2010. № 34 – 0,5 п.л.

5. Защита права собственности в Европейском Суде по правам человека – М.: Инфра-М, 2012 – 16,905 п.л.

6. Использование криптовалюты при заключении и исполнении гражданско-правовых договоров // Право и экономика. 2018. № 8 – 0,4 п.л.

7. Прокалывание корпоративной вуали. Почему не работает в России и как это исправить // Корпоративный юрист. 2019. № 10. – 0,4 п.л.

8. Способы и формы отчуждения акций и долей хозяйственных обществ // Вестник Российской правовой академии. 2019. № 4. – 0,6 п.л.

9. Процедурные вопросы отчуждения акций и долей хозяйственных обществ // Российский журнал правовых исследований. – 2020. Т.7. № 1. – 0,7 п.л.

10. Управление юридическими проектами. Сер.: «Проектный подход в праве». М., 2017. – 15 п.л.

11. Правовой маркетинг. Сер.: «Проектный подход в праве». Часть 1. Маркетинговый комплекс. М., 2017. – 16 п.л.

А.А. Максуров

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ЭКСТРЕМИЗМУ**

Учебное пособие

Подписано в печать 13.01.2022.
Формат 60×90/16. Усл. печ. л. 6,0.
Тираж 1000 экз.

ООО «Русайнс».
117218, г. Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2.
Тел.: +7 (495) 741-46-28.
E-mail: autor@ru-science.com
<http://ru-science.com>